Policy Research Initiative

Projet de recherche sur les politiques

Social Capital Workshop June 2003

Concepts, Measurement and Policy Implications

PRI Project
Social Capital as a Public Policy Tool

Canada

104-06871/

Contents

Report of Findings from the Interdepartmental Workshop on Social Capital	1
Appendix A - Discussion Questions	7
Appendix B - Workshop Program	9
Conceptualization Background Paper	15
Measurement Background Paper	31
Policy Implications Background Paper	49

Social Capital Workshop
June 2003

Report of Findings

Report of Findings from the Interdepartmental Workshop on Social Capital June 19, 2003

Background

Earlier this year, the Policy Research Initiative (PRI) launched an interdepartmental research project entitled Social Capital as a Public Policy Tool. The objectives of this project are to understand the potential of social capital to affect public policy outcomes in Canada; to develop and build consensus around an analytical and measurement framework that will have practical applications for various federal policy departments; and to transfer lessons learned and policy recommendations to key players in the policy and research communities.

Members of the interdepartmental working group on social capital met on March 26, 2003. At that time they indicated that an important early step in the project would be to gather input from departments as to the directions an analytical and measurement framework should take. As a result, an interdepartmental consultation workshop was organized for June 19, 2003.

The one-day workshop was designed to solicit structured input from informed federal policy researchers and managers. Representatives from 15 departments and agencies attended, and in total there were about 50 participants. In advance of the workshop, the PRI prepared and circulated a set of background papers (which follow this report) and discussion questions around three themes:

- conceptualization of social capital;
- measurement of social capital; and
- policy implications of social capital.

This report presents key messages that emerged from the workshop. As many of the same messages were raised repeatedly across the thematic areas, the findings below are not broken down by discussion questions. Rather, they reflect an attempt to distill and synthesize key elements that arose from the discussion as a whole. These findings will guide the production of a discussion paper presenting an analytical and measurement framework for federal policy research and development on social capital, and recommendations for the use and integration of social capital in the Canadian policy agenda.

Findings
...on the definition and measurement of social capital

A leaner definition of social capital may be more widely useful.

- While social capital may contain multiple dimensions with complex interconnections to the wider social, political, economic, and cultural environment, it may not be helpful to attempt to capture all these elements in a single definition.

- A leaner definition would lend itself to being operationalized in many different ways, depending on the issue in question.

- There was some degree of consensus (with a vocal dissenting minority) that social capital should be defined primarily in terms of networks of social relations.

- It is these networks that convey social capital and provide their members with access to various kinds of resources and supports.

- Other more qualitative dimensions of social capital associated with how these relations work (i.e., network-specific values, norms, and trust) may or may not be important to study depending on the specific issue at hand.

Policy questions should drive the way we operationalize a theoretically informed approach to studying social capital.

- Those aspects of social capital we wish to study and measure cannot be determined in the abstract but will depend on the policy questions of interest. A conceptual focus on networks provides a means of ensuring consistent measurement across a variety of policy applications.

- We must ensure that government efforts to research and operationalize social capital are connected to federal policy and program objectives.

- Immigrant integration and diversity, health, economic participation, and social inclusion were among the policy areas identified at the workshop as likely to benefit from a social capital perspective.

Context matters.

- Social capital networks are dynamic, not static; they can be quite episodic and context specific. (A network that forms around one issue or activity may or may not continue to be active after the original issue or activity is concluded.)

- Specific manifestations of social capital may be highly useful in achieving certain outcomes, while of limited value or even counterproductive in achieving others.

- For example, bonding social capital (homogeneous ties inside the group of belonging) is crucial for new immigrants in "getting by" on a day-to-day basis, but may later be less useful than bridging social capital (linkages to groups and institutions outside of the ethnic community) for "getting ahead."

- Similarly, different dimensions of social capital (e.g., levels of trust within the network or the gender of the network members) may be critical for determining outcomes in one area, but of only marginal importance in others.

- The potential impact of social capital on various outcomes will vary depending on the ways in which its effects are enhanced or diminished by the wider social, political, economic, and cultural environment.

- Organizations and institutions may play an important and varied role in facilitating or hindering the development and operation of social capital.

Greater care is necessary when studying social capital at higher levels of aggregation.

- As social capital is a highly context-dependent phenomenon, the validity and reliability of measures of social capital and its impact are much greater at the micro-level (e.g., among individuals in particular networks or within specified neighbourhoods).

- Depending on the policy issue at hand, it may however be desirable to study social capital at higher levels of aggregation (e.g., region, province, nation).

- Serious concerns exist about many of the present approaches around the world to studying social capital at the national aggregate level.

- The ability to link micro and macro spheres is conceptually possible if, in both cases, we start with a common framework based on individuals and the networks of social relations of which they are a part.

Specific and generalized trust should be distinguished.

- This is a particular example of the same issue.

- Trust between members of a specific network is an important feature that allows that network to function and endure.

- We cannot assume that this necessarily translates into more generalized trust.

- As a result, the emphasis on measures of generalized trust as a proxy for social capital may be misplaced.

- The widely used "classic question" on trust is poorly designed. There is evidence from the United Kingdom that the answer given by respondents will vary enormously depending on the wider theme of the survey in which it is included (i.e., a health survey that includes the classic trust question gets dramatically different results from a crime survey).

Distinctions must be made between social capital's core components, its determinants, and its outcomes.

- Mixing up these components is the source of much of the confusion in the literature and in policy discussions about social capital.

- We may wish to end up talking about any or all of these depending on the policy question and specific context, but they should be kept analytically distinct.

- We need to better understand the actual mechanism of social capital formation (i.e., "what's inside the black box").

- Other dimensions of social life that are often (but inaccurately) categorized under the broad banner of "social capital" (e.g., generalized trust, civic and social participation, attitudes, etc.) are important and can be the object of study in their own right.

...on the policy implications of social capital

Social capital is a possible means to an end, not an end in itself.

- We should not be thinking about a national strategy to build social capital or a policy statement to increase the social capital of Canadians for its own sake.

- Social capital itself is best understood as a means or process for accessing various forms of resources and support through networks of social relations.

- The idea is to place emphasis on the possible role of social capital, as a resource and a process, in facilitating the achievement of broader policy objectives, such as immigrant integration, economic participation, or improved education and health outcomes.

Social capital is not a panacea.

- More social capital will not necessarily always lead to better outcomes; while there are high levels of social capital in certain First Nations communities, for example, its presence is not sufficient to overcome extreme poverty.

- Social capital can sometimes also facilitate negative or perverse outcomes.

- Social capital alone may not always be enough to achieve objectives, but it may be a useful complement or reinforcement for other policy tools and resources in achieving policy/program objectives. For example, it is particularly relevant in the area of immigrant integration where it can complement other integration tools such as language training.

- We may not be able simply to switch social capital on or off by itself and produce desired outcomes. Rather, we must appreciate that it is only one element in a wider world of complex social processes.

Steps could be taken to better integrate a social capital lens into the development and implementation of federal programs and policies.

- A social capital lens in policy/program development and implementation could start with raising awareness across government about its potential role in achieving (or obstructing) policy objectives.

- While many policies and programs are already incorporating elements of social capital (e.g., social capital-building practices, such as inter-community partnerships, are often used as funding requirements), there could be more systematic tracking of the use of social capital in achieving program outcomes.

- To this end, the government can be more active in developing and refining measurement tools and indicators to register the presence of social capital and assess its impacts on program outcomes.

- Identifying the effects of social capital on existing program outcomes could facilitate their reproduction in other program areas.

- We must ensure that programs and policies across government do not work at cross-purposes in the ways in which they incorporate or affect social capital; seemingly unrelated government interventions (e.g., in areas of transportation, housing, etc.) might actually undermine social capital resources that other programs are counting on to achieve their objectives.

Appendix A – Discussion Questions, June 19 Social Capital Workshop

On Conceptualization

Social capital involves networks of social relations that can facilitate outcomes. This said, we must consider the best way to define and conceptualize social capital more precisely, given the differences in approach in the literature.

- Specifically, should norms generally, and trust in particular, be considered an integral component of social capital itself – or are they only complements and/or potential outcomes?

- Similarly, should the resources or abilities of each of the members of a social network be considered a part of social capital, or only a complement?

- Can we conceptualize social capital in a way that has a consistent meaning at both the micro-levels of individuals, families, and neighbourhoods, and at the macro-levels of cities, regions, and nations?

- Are there other potential configurations of social capital we might identify beyond bonding, bridging, and linking that would be helpful for public policy research and development?

On Measurement

The United Kingdom and Australia have adopted the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) definition for framework development and measurement:

> networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among groups.

- Is this the operational definition that should be adopted to guide measurement in the Canadian context?

- What are the key components of social capital that need to be operationalized and measured?

- What is the appropriate unit of analysis/measurement?

- What levels of aggregation are needed (e.g., geographic areas, population groups)?

- What outcome measures are most important?

On Policy Implications

- What policy areas could benefit most from a social capital perspective? Are there any particular policy issues that can be informed by additional research on social capital?

- What programs in the federal government (or other levels of government) already affect the accumulation of various forms of social capital, even if not articulated in these terms?

- Is there a need to develop a more consistent and integrated approach to the use of social capital for policy across the federal government?

- There are several ways of incorporating a social capital perspective into policy. These range from
  - viewing social capital formation as a primary policy objective;
  - including social capital as a tool, among others, for achieving mainstream policy objectives; and
  - using a social capital "lens" in policy development and implementation.

- In light of these various models, what are the prime opportunities for action?

- What are the potential jurisdictional issues/implications?

Appendix B – Workshop Program

INTERDEPARTMENTAL WORKSHOP ON SOCIAL CAPITAL

Thursday, June 19, 2003

Willson House, Meech Lake

09:00-09:15 Welcome and introduction (Jean-Pierre Voyer, PRI) (in plenary)

09:15-11:00 Plenary Panel –
Conceptualization, Measurement, Policy Application:
Can We Come to Grips with "Social Capital"?

- Rosalyn Harper, Office of National Statistics, UK
- Kate Johnson, CIRANO, QC
- Ralph Matthews, Resilient Communities Project, UBC
- Jo Anne Schneider, Catholic University of America, USA

11:00-11:15 *Break*

11:15-11:30 Presentation of Workshop Objectives – Participants will break out into three groups and will review three key backgrounders for the discussion paper

11:30-12:15 Breakout Workshops 1
(Conceptualization – Group A; Policy Implications – Group B; Measurement – Group C)

12:15-13:15 *Lunch*

13:15-14:00 Breakout Workshops 2
(Conceptualization – Group B; Policy Implications – Group C; Measurement – Group A)

14:00-14:45 Breakout Workshops 3
(Conceptualization – Group C; Policy Implications – Group A; Measurement – Group B)

14:45-15:15 *Break*

15:15-15:45 Preliminary reporting from workshop rapporteurs (in plenary)

15:45-16:45 Moderated general discussion (in plenary)

16:45-17:00 Wrap-up and next steps (in plenary)

The Policy Research Initiative gratefully acknowledges the support of Statistics Canada in making this workshop possible.

These background papers were prepared for an interdepartmental social capital workshop that was held at Meech Lake, June 19, 2003. The workshop served as a means of consultation with policy researchers and managers from several federal departments. These papers are intended for discussion purposes only, and do not necessarily reflect an official position of the Government of Canada.

Social Capital Workshop
June 2003

Conceptualization

Background Paper

Introduction

Interest in the concept of social capital has exploded over the past decade in academic and public policy circles alike. Understood roughly as networks of social relations and their associated norms that may be called on to facilitate action, social capital is said to be both beneficial as a resource for individuals and for community well-being. The concept has been applied to a host of issue areas, from families, education, and troubled youth to public health, economic development, and democratic renewal, to name but a few.

The seemingly immense versatility of this concept, given the range of topics and the variations in levels of analysis to which it has been applied, has been both a source of much of the excitement and much of the criticism. Skeptics worry that the concept has been stretched and pulled in so many directions that it has become all things to all people. Certainly, the diversity of approaches to studying social capital, and the lack of agreement around a single, rigourously articulated conceptualization, pose a tremendous frustration for those attempting to operationalize social capital for evidenced-based public policy development. In the face of this disagreement, the interdepartmental project, Social Capital as a Public Policy Tool, launched by the Policy Research Initiative seeks, among its objectives, to determine how best to conceptualize social capital for the purposes of public policy development in Canada.

This background paper is intended to serve as a basis for consultation with federal public policy researchers and managers on this issue. To this end, the paper is divided into several sections. Section one addresses the definition of social capital, looking at the concept's core intuition and why it is considered to be social capital, then presenting an overview of three seminal definitions by Pierre Bourdieu, James Coleman, and Robert Putnam and, finally, outlining some of the approaches along which the concept has been developed in recent years. Whether any of these approaches best forms a basis for analyzing social capital remains an open question.

The second section examines the types of outcomes, both positive and negative, which social capital is said to generate. The paper then turns to some of the different types of social capital that have been identified, particularly the important distinctions between bonding, bridging, and linking social capital. As networks of social relations are the basic fabric of social capital, this paper then reviews some of the different approaches to studying these relations, in particular the debates over whether norms and attitudes are an intrinsic component of social capital. The final section reminds us that social capital will vary depending on the characteristics of the wider environment in which the networks are embedded.

What Is Social Capital?

The readiness of so many scholars and researchers to explore the concept of social capital is based, in part, on the intuitive sense that it seems to make for most people in terms of their personal experience. As Woolcock and Narayan (2000: 3) put it "...the basic idea of social capital is that a person's family, friends and associates constitute an important asset, one that can be called on in a crisis, enjoyed for its own sake, and leveraged for gain." Whether you are looking for support in hard times, looking to spend a night on the town with friends, or seeking a lead for a new job opportunity, who you know matters. The authors also note that what is true for individuals is also true for communities: those with a stronger stock of social networks are better able to negotiate the various challenges they face. Conversely, those individuals or communities with fewer connections have less support and less means of getting things done. Put another way, the sources of social capital lie in the structure of social relations developed over time (within which an actor is embedded) or which are embedded in a community.

Thus, we can see that who we know has a host of implications for our well-being. The question then arises as to why this phenomenon has been termed "social capital." Indeed, there remains a debate as to whether or not it is a form of capital. In general, we think of capital as a stock of assets which can be accumulated and which may be employed to generate future wealth. Adler and Kwon (2002: 21-22) noted several reasons for considering social capital as capital. It is said to be a form of capital because, like physical or human capital, it is a (potentially) long-lived asset that is not costless to produce or acquire (requiring at least time and effort if not money), but rather may be invested with the expectation of a future flow of benefits. As with physical and human capital, it may be a substitute for, or a complement of, other forms of capital. For example, "superior connections" may enable an individual with limited financial and human capital to become successful.

On the other hand, social capital also differs from other forms of capital in several ways. Most important, as Grootaert and van Bastelaer (2002) noted, this is the only form of capital that cannot exist in a Robinson Crusoe economy, at least until Friday arrives on the island. That is to say, unlike other forms of capital, social capital is not located with a particular actor, but rather within the actor's relations with other actors. Adler and Kwon (2002) further suggested that unlike other forms of capital assets, the investments in social capital are not readily quantifiable, even in principle (although see the work of Johnson 2003). As Uphoff (2000: 1) argued, the challenge of understanding social capital is to avoid taking the analogy to other forms of capital too literally, while at the same time being open to exploring the similarities for any insights they may offer.

Woolcock and Narayan (2000: 228-229) noted that while the study of the importance of social relations has a long intellectual history, the first use of the term "social capital," as it is used currently, can be traced to a West Virginian school superintendent, Lyda J. Hanifan writing in 1916. The term subsequently disappeared for several decades, and then was independently reinvented several times in the 1950s, '60s, and '70s, as in the works of Jane Jacobs (1961) and Glenn Loury (1977). However, there is growing consensus that the truly seminal contributions to the definition and conceptualization of social capital have emerged since the 1980s in the work of three figures: Pierre Bourdieu, James Coleman, and Robert Putnam (Field, 2003: 13). Each of these scholars has brought a distinct approach to the concept, and each approach has its strengths and weaknesses.

Pierre Bourdieu

Although Bourdieu was the first of these leading figures to produce a systematic analysis of social capital, the explosion in studies of the concept owes more to the later work of Coleman and Putnam. Nevertheless, an increasing number of authors have rediscovered the importance of his conceptualization in recent years (see, for example, Portes, 1998; Foley and Edwards, 1999; Morrow, 2001). In his 1986 article, "The Forms of Capital," Bourdieu argued that social capital is "the aggregate of the actual or potential resources which are linked to the possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition or, in other words, to membership in a group" (p. 249). In his conceptualization, social capital consists of both the social relationships an individual may use to claim access to the resources of those they are connected to, and to the amount and quality of those resources. He contends that a network of social connections is not a natural given or even a social given, but rather, as with physical or human capital, is the product of deliberate, instrumental strategies of investment — the production and reproduction of social capital requires an unceasing effort (or investment) of sociability. Drawing on a neo-Marxist tradition, Bourdieu is concerned with how social capital interacts with other forms of capital to reproduce social inequalities. He noted, for example, that building useful networks of social capital comes much more easily to individuals possessing high levels of other forms of capital. Such people "are sought after for their social capital and, because they are well known, are worthy of being known…they are known to more people than they know, and their work of sociability, when it is exerted, is highly productive" (p. 250).

Foley and Edwards (1999: 143) contended that one strength of Bourdieu's contribution that sets him apart from Coleman and Putnam is the clarity and coherence he offers in how we might measure or weigh social capital: Bourdieu (1986: 249) wrote: "the volume of social capital possessed by a given agent… depends on the size of network connections he can effectively mobilize and on

the volume of the capital (economic, cultural or symbolic) possessed in his own right by each of those to whom he is connected." Foley and Edwards (1999: 165) also welcomed the way in which Bourdieu's approach demonstrates that the location of a social network within a broader socio-economic context has important implications for the ways in which those networks may or may not be able to link their members to various resources. As Field (2003: 19) noted, Bourdieu's concern to explain the connections of social capital to inequality and power are a helpful corrective to Coleman and Putnam. On the other hand, Field also contended that Bourdieu's one-sided account on the merits of social capital for its holders fails to capture the potentially negative elements of social capital, at least for those who have high volumes of it.

James Coleman

A leading American sociologist at the time of his death in 1995, Coleman has been more influential in the development of social capital than Bourdieu, particularly in North America. While Bourdieu is concerned with how social capital might be used by elites for self-replication, Coleman demonstrates that social capital can be an important resource for non-elites, particularly in his longitudinal studies of educational outcomes in state and Catholic high school students in deprived communities. Coleman (1990: 302) defined social capital as

> a variety of entities having two characteristics in common: they all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure.... Unlike other forms of capital, social capital inheres in the structure of the relations between persons and among persons. It is lodged neither in individuals nor in physical implements of production.

The forms of capital he identified include obligations and expectations, information potential, norms and effective sanctions, authority relations, appropriable social organization, and intentional organization. In contrast to Bourdieu, Coleman argued that social capital is not a product of deliberate investment, but a by-product of other activities.

Coleman's rather vague definition and the "laundry list" of forms – a list that arguably conflates determinants, sources, and outcomes of social capital – has been lamented by Portes (1998) for having opened the way to confusion and contradiction in the wider social capital literature. Coleman has also been criticized for his conservatism, with his emphasis on the primordial role of traditional family structures and religious participation to generate strong social capital.

Nevertheless, he deserves much credit for introducing the concept to North American audiences and opening it up to empirical scrutiny. Coleman's accounts of how social capital is generated by rational actors, and how it might be used to enforce and support family expectations for their children in tightly bonded communities, have been highly influential. So too has been his account of how trust and reciprocity actors could rationally invest in social capital (through the repeated creation and fulfillment of outstanding obligations within a specific network). It is important to note that his concern with trust is not the "generalized trust" about which much of the political science literature has been concerned. Instead, Coleman's work explores how specific norms of reciprocity and trust are created among members of a particular social network, but outside of that context they have little or no value. His oft-cited example on this point is that of the norms of trust built up within a specific network of diamond merchants to facilitate commercial dealings, but the trust is not extended by the network members to dealings outside of that network (Edwards and Foley, 1998).

Robert Putnam

If Coleman's contribution has been influential in the field of social theory, Robert Putnam's impact on the development of the social capital literature has been truly monumental. Putnam is said to be the most widely cited social scientist of the 1990s. The oratorical skill of this Harvard political scientist, combined with his knack for linking the concept to a number of major public policy concerns, have played a pivotal role in the popularization of social capital. While Bourdieu and Coleman focused their approaches to social capital at the level of individuals and families, Putnam sought to explore the concept as a property of large aggregates. His original, seminal study of social capital examined the comparative effectiveness of regional government in Italy – *Making Democracy Work* (1993). In that volume, he defined social capital as "features of social organization, such as trust, norms and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions" (p. 167). His work truly seized hold of the academic and public imagination alike when he then turned to study the state of civic engagement in the United States in a short 1995 article "Bowling Alone," later turned into a full-length book treatment of the topic by the same title (2000). He contended that America's social capital is in a state of long-term decline, thanks to a reduction in associational activity as a result of a generational shift, the rise of television, and increased time spent commuting. Putnam placed great emphasis in particular on the role of that type of associational activity that repeatedly brings relative strangers together face-to-face thereby instilling habits of co-operation, solidarity, and public-spiritedness, which he saw as spilling over into general social reciprocity and trust. He argued that the decline in social capital (as measured by associational activity) matters, because it is linked to various indicators of well-being including health, education, and prosperity. He

showed that states with higher measures of social capital correlate with states with better indicators of well-being.

Putnam's work has met with a number of criticisms. His early work in particular was criticized for being ethnocentric and gender blind (in its depiction of the 1950s as a golden age of social capital), and for his failure to acknowledge the dark side of social capital that can lead to negative outcomes. His 2000 book does go some way to address these concerns, however, devoting an entire chapter to the potential negative outcomes of social capital (although overall the book continues to stress its positive potential). Similarly, in this work he has also sought to address concerns that he has been merely observing changing, rather than decreasing, patterns of association. (For example, he has examined participation numbers in some youth organizations, and does not include the Girl Guides whose numbers have steadily increased over the 1990s as they have revamped their organization; others point to the activities of on-line communities and political consumerism). Nevertheless, these criticisms still abound.

Perhaps more important, however, have been criticisms of the link he draws between associational life and general social trust. Unlike Coleman, Putnam is explicitly concerned not simply with how trust is generated within network relations, but rather how this in turn spills over into general social trust that facilitates the effectiveness of collective action through institutions of governance. Putnam has been criticized for unduly narrowing the understanding of social networks through his emphasis on associational life, and for failing to demonstrate empirically that associational life does in fact create higher levels of general social trust that in turn create better government. (Indeed, some empirical work seems to refute any causal link.) Similarly, some charge him with losing rigour and precision in his conceptualization of social capital as a macro-phenomena of large aggregates divorced from the specific micro-level context of individuals and their networks (UK, 2001: Foley and Edwards, 1999; Edwards and Foley, 1998; Portes; 1998).

Following in the Footsteps

Recent years have witnessed a veritable flood of studies of social capital from across the social sciences and the public policy community. In the process, the understandings or approaches to social capital have been stretched and pulled in so many directions as to make an overview of trends in the literature daunting indeed. Nevertheless, several authors have attempted to do just that. Within the extensive literature on social capital and economic development, Woolcock and Narayan (2000: 229-239) distinguished between four approaches to the study of social capital:

- the communitarian view, which principally considers social capital in terms of the state of associational activity within a community, assuming that more social capital is better while ignoring its perverse effects;
- the networks view, which examines how different combinations of social capital (such as bonding and bridging) can generate both positive and negative outcomes;
- the institutional view, which argues that the vitality of community networks are the product of the political, legal, and institutional environment; and
- finally their preferred approach, the synergy view which attempts to connect the network and institutional approaches by recognizing the potential complementarity of state institutions to social networks, and the impact of institutional performance on networks embedded in those institutions. (See the discussion of these approaches in the background paper on measurement.)

Adler and Kwon (2002: 19-21) divided recent approaches somewhat differently, noting that some approaches to social capital focus on the relations an actor maintains with other actors. A second group focuses on the structure of relations among actors within a collectivity, and a third set focuses on both types of linkages. Foley and Edwards (1999) offered yet another overview of different approaches to social capital in the current literature. In their review of 45 studies from across social science disciplines, they described the field as being roughly evenly divided between those who consider it as a dependent variable and those who treat it as independent. Similarly, they argued that the field is roughly evenly divided between those who operationalize the concept principally in terms of norms and values, and those who use more social structural understandings.

With the proliferation of attention and study to the concept of social capital have come a number of criticisms. As Woolcock (2001: 13-14) noted, this concept has been criticized for being weak on substance, owing its popularity simply to good marketing. Nevertheless, he rejected this argument, suggesting that the study of social capital would have long since collapsed under its own weight if there were not a sufficiently rigorous empirical foundation supporting it. The downside of the successful marketing of the concept has been that some people have attempted to latch onto the popularity of the term by employing it willy-nilly in their own work, even when they have only a vague understanding of how the term has been developed by specialists. Nevertheless, Woolcock contends that a coherent and rigorous core is emerging. In particular, he notes an increasing consensus around a definition of social capital as "the norms and networks that facilitate collective action" (2001: 13). Indeed, the increasingly popular Organization for Economic Co-operation and Development (OECD 2001: 41)

definition is quite similar, defining social capital as "networks together with shared norms, values and understandings that facilitate co-operation within or among groups."

The Effects of Social Capital: Positive and Negative

A common criticism of the work of Bourdieu, Coleman, and Putnam alike is that in their presentations of the consequences or effects of social capital they failed to consider sufficiently its negative potentials. As the field has developed, however, a more careful weighing of its effects has taken hold.

Adler and Kwon (2002: 29-30) pointed to three major benefits of social capital: information, influence, and solidarity. Social networks facilitate the flow of information. Social scientists can catch up on the latest research in their field through everyday interaction with their colleagues. Job hunters can draw on their contacts to get a scoop on new employment opportunities. Community ties can provide newly arrived immigrants with information critical to their integration into their new society. Social networks can also bring power and influence, as in Coleman's example of the "Senate Club" in the United States whereby some senators are more influential than others, because they have built up obligations from other senators and may use this credit to get their legislative agenda passed. Finally, they point to the potential of social capital to generate solidarity. In particular, strong social norms and beliefs associated with a closely bonded social network can encourage compliance with local rules and customs and thus reduce the need for formal controls.

Against these benefits, we might identify a number of negative potential outcomes. Clearly, some social networks, such as terrorist cells or Mafia operations can use their social capital for destructive and undesirable ends. Portes (1998: 15-18) identified four further examples of negative consequences: exclusion of outsiders from resources controlled by network members, excess claims on successful members by free-riding and less diligent fellow members where groups are characterized by high levels of solidarity, restrictions on individual freedoms (particularly in closely bonded networks), and the downward levelling of norms, which may block members of an historically oppressed group from participation in mainstream society.

While researchers have only begun to uncover the conditions that lead to variations in positive and negative outcomes, it is clear that, in part, this may stem from various configurations of different types of social capital. It is to the categorization of these different types that this paper now turns.

The Forms of Social Capital

The social networks that form the basic fabric of social capital may be configured in a number of different ways, with different configurations having their associated strengths and weaknesses. The identification of three forms of social capital has proven to be especially helpful in understanding the sources and outcomes of social capital: bonding, bridging, and linking.

Putnam (2000: 22-23) particularly emphasized the distinction between bonding and bridging social capital. Bonding social capital refers to the relations within homogeneous groups, such as within fraternal organizations, among ethnic enclaves, or in fashionable country clubs. Putnam likened the strong ties formed within dense homogeneous networks as "sociological super glue," and suggested they are best suited for providing the social and psychological supports its members need for "getting by" in their day-to-day activities. However, this strong in-group loyalty can also be especially prone to a number of the negative outcomes identified by Portes in the previous section, as in exclusion of outsiders or a stifling of the freedoms of network members.

Bridging social capital, in contrast, is much more heterogeneous, cutting across diverse social cleavages. Putnam suggested that this form of social capital is useful in connecting to external assets and for information diffusion. This conception draws on the importance of "weak ties" first identified by Mark Granovetter in the 1970s. Such weak ties to diverse sources may actually prove to be more valuable to individuals seeking to "get ahead" than stronger ties to relatives and close friends, depending on the context (as in a job hunt). Putnam was careful to point out, however, that bonding and bridging should not be understood as either/or categories, but rather as "more-or-less" dimensions along which different networks might be compared.

A number of scholars have found the category of linking social capital to be helpful as well. While this linking might be considered by some as a form of bridging, Woolcock (2001: 13) argued that bridging social capital has been largely treated as a horizontal category of interrelations, whereas linking social capital better captures an important vertical dimension of social capital. Thus, linking social capital refers to ties between different strata of wealth and status. Woolcock suggested such networks are key to leveraging resources, ideas, and information from formal institutions beyond the community (which is particularly important for economic development).

While these distinctions have proven useful to many, they should not be taken to represent an exhaustive typology. Other categorizations of social capital may

prove useful for analysis depending on the context. For example, Adler and Kwon (2002: 18) stressed the importance of distinguishing between social networks based in market relations, those based in hierarchical relations, and those based on social relations. Given the variety of forms different networks may take, analysts have only begun to explore the potential analytic uses of different categorizations.

Approaches to Social Networks

Beyond the emerging consensus that the fabric of social capital is composed of networks of social relations, Adler and Kwon (2002: 22-23) noted that there remains considerable disagreement as to the specific aspects of social networks that should be considered to be social capital. Studies of the social networks of social capital are divided into two camps: those that emphasize solely the formal structure of the ties that make up the network, and those that also include a consideration of the content or quality of those ties.

The structural approach is lead by proponents of social network analysis. As a field of its own, social network analysis goes back several decades. Its scholars have developed a number of methodologies for studying the powerful effects generated by the pattern or structure of relations within a network. Seibert et al. (2001) provided a helpful overview of some of the major approaches of this field: weak tie theory (Granovetter 1973), structural hole theory (Burt 1992), and social resource theory (as exemplified by the work of Nan Lin). While these approaches vary in terms of their assessment of which patterns of relations are most helpful for which outcomes, they nevertheless all suggest that it is the pattern or structure of relations that is responsible for producing (or not) key outcomes.

However, while the structural pattern of relations within social networks may in and of itself produce important effects, it is not clear that the content of those relations can always be safely set aside from consideration. Adler and Kwon (2002) noted that several studies have demonstrated, for example, that whether a manager's work ties are infused with norms of friendship or are simply utilitarian can have very different effects on that manager's promotion rates. For many then, the norms and attitudes associated with network relations are as fundamental an element of what makes social capital an asset as the pattern of the relations within a network. Inclusion of such norms would be consistent, for example, with the OECD definition of social capital cited above. In fact, the OECD (2001) argues that norms of trust are both part of social capital (a component of social networks) and an outcome of social capital.

Unfortunately, the willingness to include norms, particularly those of trust and reciprocity, within the conception of social capital has also led to considerable

debate and confusion in the social capital literature. In terms of measurement, attempting to assess the content or quality of relations within a social network is a far more daunting task than assessing the pattern or structure of those relations. Further, the consideration of norms and attitudes as indicators of social capital in the absence of any identified connections to particular networks is deeply problematic, although all too common in the literature. We should be wary, in particular, of using measures of generalized social trust as indicators of social capital. Whether or not generalized social trust is an outcome of social capital is an empirical question that has yet to be demonstrated satisfactorily. In the end, we must carefully consider whether norms and attitudes should only be considered as potential determinants and/or outcomes of social capital, or whether together with the structure of relations within a network they constitute social capital itself.

Finally, the question of what Adler and Kwon (2002: 26) call "ability" or the competencies and resources of the different members of the network, occupies an uncertain place in conceptions of social capital. A narrow approach (e.g., Portes 1998) contends that such competencies or resources are a complement to social capital, while a broader approach includes these resources as part of social capital itself (as suggested by Bourdieu 1986). Supporters of the broader view would argue that the concept of social capital supposedly an accumulated asset is meaningless in the absence of a sense of how valuable various ties might be. If you need medical advice, you will only have an applicable "social capital asset," if you have a connection to someone with the medical knowledge you need. On the other hand, some might argue that including resources as part of social capital itself could make the concept impossibly broad for measurement and analytical purposes.

The Importance of Context

Some conceptions of social capital may be accused of having an ahistorical quality to them, one that fails to consider the contexts within which specific networks are embedded. However, the wider social, political, economic, and institutional context can play a profound role in shaping both the form and the capabilities of various social capital networks. Foley and Edwards (1999: 154), noted that, for example, a neighbourhood's social capital might be reinforced, or alternatively undermined, by various forms of social infrastructure, such as in local realtor activity, reporting by the area's newspaper, or a community-policing program. Veenstra (2001: 77) contended that those power imbalances that belong to the deepest structures of society (as for example in class or gender relations), and their associated norms, are frequently not consciously recognized by actors in their interactions, yet may exert a powerful influence over the forms of social capital actors invest in or call on. Because of patterns of power relations in the

wider environment, social capital is unlikely to be distributed equitably or evenly, and its use value will vary. For example, one could think of the differences in both the potential sources and the potential uses of social capital open to women in 1950s Canada as opposed to Canadian women today. Although it may seem an incredibly obvious observation, many approaches to the study of social capital fail to recognize that we should not expect to find that prevalent patterns and forms of social capital in one location are to be consistently observed across time and space.

Bibliography

Adler, Paul S. and Seok-Woo Kwon (2002) "Social Capital: Prospects for a New Concept," *Academy of Management Review*, 27(1): 17-40.

Bourdieu, Pierre (1986) "The Forms of Capital," in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J.G. Richards, (ed.), New York: Greenwood Press, pp. 241-258.

Burt, Ronald (1992) *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coleman, James (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Edwards, Bob and Michael Foley (1998) "Social Capital and Civil Society Beyond Putnam," *American Behavioral Scientist*, 42(2).

Field, John (2003) *Social Capital*, London: Routledge.

Foley, Michael and Bob Edwards (1999) "Is It Time to Disinvest in Social Capital?" *Journal of Public Policy*, 19: 141-73.

Granovetter, Mark. (1973) "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, 78: 1360-80.

Grootaert, Christiaan and Thierry van Bastelaer (2002) "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative," Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth.

Jacobs, Jane (1961) *The Life and Death of Great American Cities*, New York: Random House.

Johnson, Cathleen (2003) "A Model of Social Capital Formation," Social Research and Demonstration Corporation, mimeo.

Lin, Nan. (2001) *Social Capital: a theory of social structure and action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Loury, Glen (1977) "A Dynamic Theory of Racial Income Differences," in *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, P.A. Wallace and A. LeMund, (eds.), Lexington, MA: Lexington Books.

Morrow, Virginia (2001) "Young People's Explanations and Experiences of Social Exclusion: Retrieving Bourdieu's Concept of Social Capital," *International Journal of Sociology and Social Policy,* 21(4/5/6): 37-63.

OECD (Organization of Economic Co-operation and Development) (2001) *The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital,* Paris: OECD.

Portes, Alejandro (1998) "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology,* 24: 1-24.

Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton NJ: Princeton University Press.

——— (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy,* 6: 65-78.

——— (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community,* New York: Simon and Schuster.

Seibert, Scott E., Maria L. Kraimer, and Robert C. Liden (2001) "A Social Capital Theory of Career Success," *Academy of Management Journal,* 44(2): 219-237.

United Kingdom, Office for National Statistics (2001) *Social Capital: A Review of the Literature.*

Uphoff, Norman. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the analysis and experience of participation," Mansholt Graduate School Seminar <http://www.sls.wau.nl/mi/Activities/Papers/default.htm>. Accessed July 30, 2003.

Veenstra, Gerry (2001) "Social Capital and Health," *Isuma,* 2(1): 72-81.

Woolcock, Michael (2001) "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes," *Isuma,* 2(1): 11-17.

Woolcock, Michael and Deepa Narayan (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy," *The World Bank Research Observer,* 15(2)(August): 225-249.

Social Capital Workshop
June 2003

Measurement

Background Paper

Introduction

As noted in the other background papers in this series, the notion that participation in groups and social networks can have positive consequences for individuals, communities, and societies seems to resonate strongly with researchers from a number of disciplines and within the policy communities of several countries. The potential is that, with the right type and level of information, a social capital lens could prove highly informative for the development or adjustment of programs and policy in areas such as economic development, labour market participation, immigrant integration, multiculturalism and diversity, youth in transition, crime prevention, health outcomes, Aboriginal communities, and civic participation.

So far, however, social capital has proven to be a difficult concept to operationalize for public policy development. This stems, in part, from difficulties in adequately defining and measuring social capital, in distinguishing among various forms of social capital (e.g., bonding, bridging, and linking), and in assessing its impact on other performance indicators. This in essence forms the rationale for the Policy Research Initiative (PRI) interdepartmental project, Social Capital as a Public Policy Tool. The objectives are to develop a rigorous framework for the measurement and analysis of social capital, and to assess and provide recommendations regarding its usefulness for policy purposes.

In this background paper, we focus on measurement issues related to social capital. Specifically, what are the various frameworks or approaches to measuring social capital? In light of existing theory, what exactly should we be trying to measure and at what levels? What information sources are, or will soon be, available? What is being done internationally? What should we be collecting in the future? The paper addresses these questions and then poses a further set of questions intended to stimulate discussion.

With the information gained through consultations, the PRI social capital project will develop a discussion paper that sets out a proposed analytical framework. This framework will be presented, critiqued, and refined over the coming months, with an assessment of options for future data collection being carried out in parallel. At the end of the process, we will be in a position to make concrete recommendations for future data collection. At the same time, the development of a theoretically informed framework will offer consistency in applying concepts of social capital to key public policy questions across the federal policy research community.

Toward a Coherent Approach to Measuring Social Capital

What we choose to measure will depend on how we define social capital and the framework within which that definition is conceptualized. Variations of the concept are being used in different contexts, rarely with an explicit theoretical framework. In terms of official data collection, the approach so far has been an inclusive one, with information being collected along various dimensions of social capital found in the literature. Although such a multi-faceted approach is effective in accommodating various definitions, the risk is that we perpetuate a muddying of conceptual waters and hinder the potential utility of the concept.

The United Kingdom Office for National Statistics (ONS) (UK, 2003b) has developed a thematic typology to organize its data holdings on social capital. Statistics Canada has conducted a similar exercise that organizes its data holdings along these dimensions (Bryant and Norris, 2002), and this makes for a reference point for readers interested in seeing what official data resources related to social capital are available. What follows are brief descriptions of these thematic categories, adapted from Bryant and Norris.

Theme 1: Social Participation, Social Engagement, and Commitment: This first theme involves actions, such as participation in voluntary organizations, involvement in social clubs or groups, political action and civic engagement, providing help to others, and having a sense of belonging to one's community.

Theme 2: Level of Empowerment: The second theme deals with life satisfaction and the perception of control people have over their lives and the happenings around them. This theme also looks at the level of self-esteem and confidence of the respondent and how that self-assurance allows a person to lead a satisfied lifestyle, possibly through the development of social networks and ties that lead to social capital.

Theme 3: Perception of Community: The third theme looks at levels of satisfaction regarding community of residence. This includes satisfaction levels with respect to services available, perceptions of crime and safety within a neighbourhood and satisfaction with quality of life, including the existence of noise pollution and cleanliness of the community.

Theme 4: Social Networks, Social Support, and Social Interaction: This theme tends to be the most supported in the discussion of measuring social capital. The focus is on social networks, including contacts with friends and family, support systems, and depth of relationships. Interaction with others is key to this theme, and the benefits from the relationships translate into social capital.

Theme 5: Trust, Reciprocity and Social Inclusion: The final theme concentrates on trust and reciprocity – trust both in people and in institutions. The topic of trust focuses on indicators of perceived fairness of life, including discrimination, trust in others, confidence in institutions and public services, and perception of shared values. Some consider trust to be an indicator of social capital in that it is a resource that we all draw on when building relationships and interacting with others. Although it is unclear whether trust is a prerequisite for social networks and social participation or vice versa, trust is clearly an important related concept.

These categories include diverse sets of concepts (that span determinants, components, and outcomes of social capital) and varying implicit levels of analysis. Ideally, we would develop a coherent and theoretically informed framework that could shed light on how social capital operates by effectively distinguishing social capital's actual components from its determinants and outcomes.

This paper suggests that we will need to make some strategic choices about definitions and levels of analysis for the concept of social capital to be usefully applied in research and in policy development: this is the core of the Social Capital as a Public Policy Tool project. These choices will be made over the coming months in consultation with departmental partners and external experts. But already we would argue that the most rigorous and theoretically informed approaches appear to be those based on individuals, their networks, and the structural and qualitative characteristics of those relationships.

Let us examine a few, representative schools of thought on how social capital ought to be conceptualized and measured. First, we borrow from a typology outlined by Woolcock and Narayan, which identifies the network, communitarian, institutional, and synergy approaches to social capital. (Woolcock and Narayan, 2000). We then examine some measurement frameworks that have been put forth internationally. This puts us in a better position to determine the most appropriate conceptualization of social capital for the Canadian context, and the most likely and potentially fruitful areas for its application to public policy. We can then develop an effective strategy for its measurement.

Communitarian Approaches

The communitarian view takes various forms of participation as its focus. This corresponds mainly with Theme 1 from the ONS typology, and to some extent with themes 2, 3 and 5. According to Woolcock and Narayan, the communitarian perspective considers participation in local organizations (such as clubs, associations, and other civic groups) as inherently good, and more is better. Its

shortcomings lie in the fact that it is difficult to distinguish between "good" and "bad" social capital, and implicitly assumes the benefits of participation will be enjoyed across members of a given community or society. In reality, communities are far from homogeneous, and high levels of participation can actually perpetuate undesirable cleavages.

As indicated in the Statistics Canada inventory of data holdings (Bryant and Norris, 2002), a number of sources provide information on various forms of participation. Information on memberships and participation is an important focus of study in its own right, but whether such participation actually *constitutes* social capital is open for debate.

Network Analysis Approaches

Network analysis examines the structural aspects of social networks. Lin (2001a: 12), for example, defines social capital as "resources accessed in a social structure, which are accessed and/or mobilized in purposive actions." When social capital is viewed as assets residing in networks, the focus is on two main areas. The first involves the resources embedded within a given network, such as money or influence, which can be accessed by other players in that network. A second focus revolves around network locations, where an individual's distance or access to bridges (to key resources) within a network is of interest. Measures of the strength of such ties are important within this approach.

Other network characteristics (e.g., size, density, homogeneity) are sometimes included in network analysis, though measures of these other dimensions are not universally accepted as integral to social capital itself. One model of social capital formation being applied in the Community Employment Innovation Project in Cape Breton uses these dimensions to test the idea that larger, more diverse and more heterogeneous networks are conducive to positive outcomes among individuals (Johnson, 2003).

For network analysts, the focus and point of reference is the individual. Among the methods frequently used in network analysis approaches to social capital are the saturation survey, and the name-generator and position-generator techniques. For a small and bounded case study, a saturation survey approach — where a network is comprehensively mapped out — may be feasible. For broader networks, an individual (or ego) forms the point of reference from which various relational contacts are identified. The name-generator technique asks individuals to identify their various ties and their interrelationships, as well as information about network resources. The position-generator technique asks individuals whether they know people who occupy a predetermined set of positions or jobs (e.g., politician, doctor, plumber), deemed important in providing access to various kinds of resources in a given context. A related method is known as the

resource-generator technique, in which an individual's access to various resources is first determined, followed by the type of contact that offers that access.

Proponents of network analysis argue that this "tight" approach to social capital is the only way to go: "Without anchoring the concept in social networks and embedded resources," it is argued, "chances are that social capital would fade away as an intellectual enterprise for the ever-broadening and confounding definitions and almost utopian expectations of its practical applications" (Lin 2001a: 23). Critics, however, contend that network analysis is too narrowly focused and ignores important qualitative and contextual dimensions that are fundamental to understanding and explaining social phenomena.

Institutional Approaches

Institutional approaches focus on the political, legal, and institutional environment as the main determinant of social relations in a community or society. Research and measurement efforts in this area tend to examine the quality of institutional infrastructure.

This school frequently features qualitative case studies that examine historical and cultural experiences of states and civil societies, and the interactions between them. Another methodology within the institutional approach uses quantitative information to study the relationships among government structures and actions, cleavages within civil society, and economic performance. Institutional approaches tend to examine the institutional prerequisites needed to facilitate social capital formation (including the historical and cultural context) and relate these factors to indicators of social interaction (e.g., voting, participating, belonging) and economic outcomes (e.g., economic output, employment), usually at a macro level.

This approach is particularly common in development contexts. But as Woolcock and Narayan (2000: 235) pointed out, it lacks a microeconomic component. "In providing broad statistical evidence for the importance of social capital, the subtlety, richness and enormous variation gleaned from case studies of individual countries and communities is lost."

Synergy Approach

Finally, Woolcock and Narayan (2000) outlined a "synergy" view of social capital that integrates elements both from network and institutional approaches. With this approach, synergy between government and citizen action is a function of complementarity (mutually supportive relations between public and private sectors) and embeddedness (the nature and extent of ties connecting citizens and

public officials). The synergy view, therefore, focuses on the types and combinations of community capacity and state functioning.

From this perspective, the main task for those interested in measuring social capital is to identify the nature and extent of a community's social relationships and formal institutions, and the interaction between them.

Social Capital Measurement in Other Jurisdictions

United Kingdom

The UK has been very active in investigating the policy implications of social capital and in developing a framework for its measurement. Like Woolcock and Narayan, the ONS suggests that social capital is a multi-faceted concept, and that a single measure cannot provide a complete picture. The ONS has adopted the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) definition of social capital as its operational definition:

> networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among groups.

In adopting this definition, the ONS indicates that social capital is a collective resource rather than an individual one, with "resource" being defined as a stock or supply that can be drawn upon. The definition focuses on formal and informal networks, and the ONS acknowledges and distinguishes between bonding, bridging, and linking social capital within such networks. More subjective elements are also embraced in the definition as "shared norms, values and understandings." Including the term "groups" again emphasizes the collective resource nature of social capital, which can be drawn upon by individuals or by groups.

An adaptation of the typology being employed by the ONS has already been outlined above. Again, these dimensions relate to social participation, social networks and social support, reciprocity and trust, civic participation, and views of the local community. The ONS has categorized its existing data holdings according to this typology, has conducted an analysis of these various survey questions, and has identified gaps. As a result of this work, a pilot questionnaire for a community perceptions study is being tested in the field.

Australia

Australia too has been active in efforts to conceptualize and measure social capital. The Australian Bureau of Statistics (ABS) developed a proposed measurement framework in 2000, and has since consulted widely on this framework. The ABS proposed an initial working definition, but has now settled

on the OECD definition. The work of the ABS also incorporates bonding, bridging, and linking social capital. The framework first places social capital in a relational context of other forms of capital (natural, produced economic, and human capital). The framework then focuses on social capital as networks (their type, structure, composition, qualities, and transactions), while acknowledging environmental influences (cultural, political, legal, and institutional), and distinguishing between positive and negative outcomes of social capital.

Indicators are being developed with a view to supporting evidence-based decision making. Key issues in selecting or developing indicators involve the unit of analysis and appropriate levels of aggregation. On these issues, the individual has emerged as the most appropriate collection unit (through household surveys), with responses of individuals to be aggregated up to higher levels, such as broad geographic areas or population groups. In the short term, local communities will not be feasible as units of analysis, but efforts will continue on developing information at this level. Once the proposed framework has been adopted, indicators that reflect the elements of that framework are to be developed. The focus of the ABS will be on broad level indicators that can be compared across sub-populations, sub-national geographic areas, other countries, and over time, while also serving as benchmarks for local studies.

A comprehensive framework for measuring social capital has also been developed by researchers at the Australian Institute of Family Studies and is being implemented in their Families, Social Capital and Citizenship project (Stone, 2001). For the Institutes's purposes, "social capital consists of networks of social relations which are characterized by norms of trust and reciprocity" (Stone, 2001: 4). Accordingly, social capital is operationalized by focusing on the structure of social relationships (i.e., networks), as well as qualitative elements of those social relations (i.e., norms of trust and reciprocity). These are recognized as the core components of social capital, and are distinguished from social capital's determinants (e.g., personal, family, and community characteristics; attitudes and values; resources) and its outcomes (dimensions of well-being at various levels and the quality of civic life). The framework goes on to offer a rigorous treatment of the elements of these core components and options for their measurement. Subsequent work has tested the validity of these various measures (Stone and Hughes, 2002).

New Zealand

A proposed framework for the measurement of social capital in New Zealand takes a somewhat different approach. Drawing largely on the work of James Coleman, as well as holistic, Mäori notions of social capital, the framework involves four major components:

- behaviours (what people do);
- attitudes and values (what people feel);
- population groups (what people are); and
- an overarching organizational component (social structures within which the previous components operate).

This forms the basis for organizing various suggested measures and indicators, along with suggested methods and sources for constructing these. The framework was published by Statistics New Zealand (Spellerberg, 2001) to stimulate discussion, but has not been officially adopted or implemented.

Ireland

In a recently published report, Ireland's National Economic and Social Forum (2003) adopted the OECD definition of social capital, citing its flexibility and broadness that draws attention to social connections as community resources. Also in their view, the OECD definition is compatible with a policy approach that views social capital as a group resource, and focuses on social inequality and exclusion. Social capital, therefore, is seen as a set of resources inherent in communities, networks, and relationships.

In the statistical profile included in the report, indicators are offered and cross-tabulated along several variables, including gender, age, education, employment status, and size of locality. These are organized under the following themes, which correspond roughly to the ONS (UK) typology: community engagement/volunteering, community efficacy, political/civic participation, informal social support networks/sociability, and norms of trust and reciprocity. While its emphasis is on developing an overall policy framework, the report also recommends that a social capital module be incorporated into the Central Statistics Office's Quarterly National Household Survey.

United States

As in other countries, various sources in the United States have collected information related to social capital, but without a co-ordinated framework for doing so. These sources include the National Crime Victimization Survey, the Adult Education and Lifelong Learning Survey, the American Community Survey (starting in 2003), the American Time Use Survey, the General Social Survey, and the American National Election Survey. More recently, the federal government has been working with Robert Putnam to develop a supplement to the Census Bureau's Current Population Survey to measure selected dimensions of social capital.

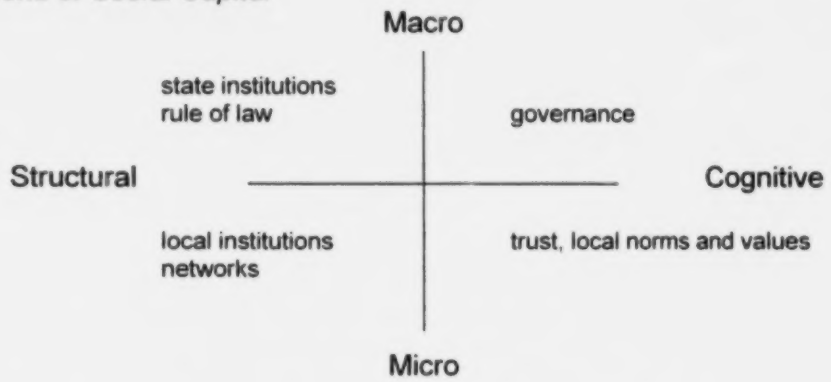
Outside of government, Robert Putnam's work with the Saguaro Seminar on Civic Engagement in America has developed the Social Capital Community

Benchmark Survey. It involved a nationally representative sample of 3,000 adults, in addition to local samples of 26,700 adults. The main survey was conducted in 2000, with smaller panel studies conducted in 2001 and 2002. Using indicators derived from Putnam's definition of social capital (social networks and the associated norms of reciprocity and trust that arise from those networks), the survey represents the largest-ever study on the civic engagement of Americans, examining connections between family, friends, neighbours, and civic institutions on a local and national level.

The World Bank

The World Bank launched its Social Capital Initiative (SCI) in 1996 to "assess the impact of social capital on the effectiveness of development projects, and to contribute to the development of indicators for monitoring social capital and methodologies for measuring its impact" (Grootaert and van Bastelaer, 2002). Various measurement strategies were implemented in the dozen projects funded by the SCI. From these, a framework emerged that focuses on two dimensions: the scope of social capital (micro, meso, and macro) and its forms (cognitive and structural). A third dimension (Woolcock and Narayan, 2000) distinguishes between bonding, bridging, and linking forms of social capital.

Dimensions of Social Capital



Source: Grootaert and van Bastelaer (2002).

The Organization for Economic Co-operation and Development

The OECD has been involved in efforts to develop internationally comparable indicators of social capital. With the ONS (UK), it organized the International Conference on the Measurement of Social Capital in London in September 2002. The country reports presented and the discussions that took place represented an important exchange of information among members of the international policy research community interested in social capital measurement.

A follow-up workshop took place in Budapest in May 2003. The objective was to develop guidelines for internationally comparable indicators of social capital along the following four dimensions: social participation, social networks and support, trust and reciprocity, and civic participation. The input from this workshop is being developed into a draft set of guidelines for the internationally comparable measurement of these dimensions of social capital. A proposal to develop a social capital module for inclusion in the International Social Survey Programme for 2006 is also being pursued.

Social Capital Measurement in Canada

As already noted, the Canadian experience in social capital measurement is well documented by Bryant and Norris (2002), who described various data holdings along the five dimensions used by the ONS. (van Kemenade, 2003, also takes stock of available data sources.) Among the most directly relevant sources is Cycle 17 of the General Social Survey (on Social Engagement). This survey asks various questions of interest to social capital researchers, across several dimensions of social capital. It will be capable of producing estimates reliable at the provincial level, and will support analysis of these indicators of social capital for specific population groups and other important factors. Therefore, a statistical profile of various dimensions of social capital across Canada will soon be available. (The survey is currently in the field; results will be available in spring 2004.)

The Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC) collected extensive information about the social networks and supports of newcomers to Canada. The LSIC completed its first wave of data collection in 2002 and initial baseline results are expected later in 2003. Subsequent cycles of the survey will carry an expanded module on social contacts and will answer some important policy-relevant research questions about how new immigrants adjust to life in Canada. Other useful "official" sources include other cycles of the General Social Survey, the National Survey of Giving, Volunteering and Participating, the National Population Health Survey, the Canadian Community Health Survey, the Ethnic Diversity Survey, and the Adult Literacy and Life Skills Survey.

Another source worth mentioning has been developed by University of British Columbia researchers. The Equality Security Community Survey (funded by the Social Sciences and Humanities Research Council) is a random sample, telephone survey of over 5,000 Canadian adults dealing with civil society and the formation of social capital. It included an oversample of individuals in Canada's main immigration destinations (Toronto, Vancouver, and Montréal), as well as an oversample of people living in several BC sawmill communities.

Future Data Development

Despite the availability of a number of surveys, existing data sources will unlikely be able to meet all our policy research needs. The concepts employed across sources have been developed independently and often without clear *theoretical underpinnings. So what information would we collect in an ideal* world? This will depend on the operationalization and framework we develop. Early indications suggest a need for micro-level data that existing sources cannot provide. By this we mean detailed information on the nature and extent of personal networks, their characteristics, and the resources accessed through these contacts. Moreover, being able to track changes in social capital over time through longitudinal measurement would be critical in making the connections to different kinds of outcomes (e.g., economic, social, health). This level of information linked to specific outcome measures over time would provide policy researchers with an extremely powerful set of analytical tools.

It may also be important to collect thematically targeted information, either for specific populations (e.g., youth, recent immigrants, Aboriginal peoples), or for particular policy domains (e.g., labour market, health, justice). Various sources that are both thematic and longitudinal already exist, and may lend themselves to incorporating additional content related to social capital. These other sources include the National Longitudinal Survey of Children and Youth, the Youth in Transition Survey, the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada, the Survey of Labour and Income Dynamics, and the National Population Health Survey. Finally, preliminary thinking also suggests that a social capital module might also be adapted to a special, occasional add-on to an existing, large-frame survey (e.g., Labour Force Survey, Canadian Community Health Survey), thus enabling researchers to track changes in social capital over time, as well as sub-provincial estimates.

A Data Feasibility Study

The PRI/interdepartmental project on Social Capital as a Public Policy Tool is carrying out a feasibility study that will assess options for future data collection. With a theoretically informed framework, this could potentially lead to a module of questions that could be adapted and consistently incorporated into existing survey vehicles, or possibly form the basis of new collection activities.

Work is already well underway in terms of taking stock of existing sources and questions related to social capital. A series of expert consultations and data workshops will also inform the development of options for future data collection. For example, the interdepartmental consultation workshop on June 19, 2003 included a major focus on concepts and measurement issues. In addition, the PRI-OECD conference, The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role

for Social Capital? (Montréal, November 2003) will include a set of workshops on data sources and research issues, and will involve policy and academic experts.

In parallel with content development activities, the feasibility project will undertake a detailed analysis of methodological options (i.e., frame, sample, survey design) for future data collection. Options to be explored include:

- examining existing surveys and frames to assess the feasibility of finding adequate samples of the populations of interest, with a view to
  - including a social capital module as part of existing longitudinal surveys, and
  - administering a social capital module to a subset of respondents of other survey frames;
- exploring the possibility of linking to administrative databases or other surveys for outcome measures;
- undertaking one or more special surveys dedicated to covering the target populations or policy domains of greatest interest;
- using the census as a frame for an initial post-censal survey, which could then become an ongoing program; and
- alternative approaches, possibly involving smaller scale efforts (e.g., a small sample of Canadian communities).

Measurement Considerations and Consultation Questions

To summarize, we are quite fortunate in Canada to have a number of data sources already (or soon to be) available that will allow relevant analysis of issues related to social capital. Information across these sources, however, has been collected for different purposes, in various contexts, and with a variety of notions of what social capital is. Ideally, we would develop and build consensus around an operational definition, a conceptual framework for understanding social capital's key components, its determinants and its outcomes, and a set of indicators using appropriate units of analysis based on this framework. What follows are a number of considerations that need to be addressed in developing a coherent measurement strategy to inform future data collection.

Defining Social Capital

The United Kingdom and Australia have adopted the OECD definition for framework development and measurement: "networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among groups."

- Is this the operational definition that should be adopted to guide measurement in the Canadian context?

- What are the key components of social capital that need to be operationalized and measured?

Selected Measurement Considerations

- What is the appropriate unit of analysis/measurement?
- What levels of aggregation are needed (e.g., geographic areas, population groups)?
- What indicators are needed?
- Do we need longitudinal information to assess causal relationships?
- Do we need indicators of social capital that allow for international comparison?

Priority Policy Issues

Policy priorities will influence data collection priorities. In addition to general information about levels and characteristics of social capital (such as that being collected by the General Social Survey), policy-driven, thematic data collection will also be important.

- What are these policy themes and associated policy research questions?
- If these policy themes imply specific target populations or geographic areas, what are the implications for data collection?
- What are appropriate outcome measures in these policy areas?

Bibliography

ABS (Australian Bureau of Statistics) (2000) "Measuring Social Capital: Current Collections and Future Directions," ABS Discussion Paper, November.

——— (2002a) "Measuring Social Capital: Discussion Summary and Next Steps," ABS Discussion Paper, December.

——— (2002b) "Social Capital and Social Well Being," ABS Discussion Paper.

Bryant, Cindy-Ann and Doug Norris (2002) "Measurement of Social Capital: The Canadian Experience," Country report for the OECD–ONS International Conference on the Measurement of Social Capital in London, September 2002.

Grootaert, Christiaan and Thierry van Bastelaer (2002) "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative," Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, World Bank.

Harper, Rosalyn (2002) "The Measurement of Social Capital in the United Kingdom," Office for National Statistics, September.

Helliwell, John F. (2002) *Rapporteur's Summary*, OECD–ONS Conference on the Measurement of Social Capital. London, September, 2002.

Hudson, Lisa and Chris Chapman (2002) "The Measurement of Social Capital in the United States," Paper prepared for the International Conference on the Measurement of Social Capital, London, September 2002.

Ireland, National Economic and Social Forum (2003) "The Policy Implications of Social Capital," Forum Report No. 28, March.

Johnson, Cathleen (2003) "A Model of Social Capital Formation," Social Research and Demonstration Corporation Working Paper Series 03-01, January.

Lin, Nan (2001a) "Building a Network Theory of Social Capital," in *Social Capital: Theory and Research*, Nan Lin, Karen Cool, and Ronald S. Burt, (eds.), Walter de Gruyter, Inc.

——— (2001b) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, New York: Cambridge University Press.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2001) *The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, Paris: OECD.

Schuller, Tom (2000) "Social and Human Capital: The Search for Appropriate Technomethodology," in *Policy Studies*, 21(1).

Schuller, Tom, Stephen Baron, and John Field (2000) "Social Capital: A Critical Review," in *Social Capital: Critical Perspectives*, Stephen Baron, John Field, and Tom Schuller, (eds.), Oxford University Press.

Spellerberg, Anne (2001) "Framework for the Measurement of Social Capital in New Zealand," Statistics New Zealand. <http://www.stats.govt.nz/domino/external/web/prod_serv.nsf/3153e23ac69cb3d84c25680800821fa4/0de858ad74601d18cc256b3b00751314/$FILE/R14.pdf>. Accessed July 23, 2003.

Stone, Wendy (2001) "Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life," Research Paper No. 24, Australian Institute of Family Studies, February.

Stone, Wendy and Jody Hughes (2002) "Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity," Research Paper No. 27, Australian Institute of Family Studies, June.

United Kingdom, ONS (Office for National Statistics) (2003a) *Social Capital Question Bank*, <http://www.statistics.gov.uk/about_ns/social_capital/default.asp>. Accessed July 23, 2003.

——— (2003b) Thematic typology <http://www.statistics.gov.uk/about_ns/social_capital/matrix.asp>. Accessed July 23, 2003.

United Kingdom, Performance and Innovation Unit (now: Strategy Unit, Cabinet Office) (2002) "Social Capital: A Discussion Paper," April.

van der Gaag, Martin and Tom Snijders (2002) "An Approach to the Measurement of Individual Social Capital," Groningen University, Department of Statistics and Measurement Theory, the Netherlands, March.

——— (2003) "The Resource Generator: Social Capital Quantification with Concrete Items," Groningen University, Department of Statistics and Measurement Theory, the Netherlands, March.

van Kemenade, Solange (2003a) "Social Capital as a Health Determinant: How Is It Defined?" Health Canada, Health Policy Research Working Paper Series, Working Paper 02-07, March.

——— (2003b) "Social Capital as a Health Determinant: How Is It Measured?" Health Canada, Health Policy Research Working Paper Series, Working Paper 02-08, March.

Woolcock, Michael and Deepa Narayan (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy, The World Bank Research Observer, 15(2) (August).

World Bank, Social Capital Initiative (n.d.) "The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description." Social Capital Initiative Working Paper No. 1.

Social Capital Workshop
June 2003

Policy Implications

Background Paper

Introduction

In recent years, considerable interest has emerged in the concept of social capital. This concept appears to be useful for understanding the health of a community or society, and potentially can provide important insights to variations in social and economic outcomes across individuals, communities, and societies.

Social capital, often defined as the norms, networks, and understandings that facilitate co-operative action, has proven to be a difficult concept to integrate operationally into public policy. This stems, in part, from difficulties in adequately defining and measuring social capital, distinguishing various forms of social capital, and assessing its impact on other performance indicators.

This paper is one of three background papers prepared by the Policy Research Initiative in the context of its current initiative on Social Capital as a Policy Tool. The other two focus on conceptual and measurement issues, and will inform interdepartmental policy and research consultations for the development of a discussion paper on social capital. In this particular background paper, we address the following fundamental questions.

- Is there sufficient evidence to warrant policy attention?
- Is there a role for government intervention in the creation and accumulation of social capital? What are some of the key policy areas?
- How should government invest in social capital? How is it already investing?

These questions were the focus of a workshop on the policy implications of social capital on June 19, 2003. This workshop brought together policy-makers, program developers, and researchers from all areas of the federal government. The following paper attempts to provide a basis for discussion through a review of existing work and lessons learned from others on the applicability of social capital in the policy context.

What We Already Know from Current Evidence on Social Capital

On the Effects of Social Capital

Since Robert Putnam's *Making Democracy Work* in 1993, interest in the concept of social capital has grown significantly in both the academic and the wider policy research community. Research work has contributed to our understanding of why social capital might be an important concept in policy-making. For instance, we know there are strong positive correlations between certain indicators of social capital and various social outcomes, such as better care for children, higher

educational attainment, lower crime, and improved health outcomes (i.e., longevity, lower incidence of depression, lower stress, and a better functioning of the immune system) (evidence cited in Putnam, 2000; Foley and Edwards, 1999).

Social capital is often studied in the context of poverty and social exclusion. Studies have shown that various dimensions of social capital (i.e., membership in associations and networks, adherence to norms and collective actions) can have a major impact on the income and welfare of the poor by improving the outcomes of activities and services that affect them. Social networks also play an important role in the re-employment of the long-term unemployed. In a recent Canadian study, the effects of social networks have been found to be more determinant than human capital in influencing exits from welfare among long-term recipients (Levesque and White, 2001).

We also know there is some evidence linking social capital and economic outcomes. The quantity, quality, and diversity of social networks seem to be positively linked with increased labour market participation and improved employment outcomes, such as higher pay and career advancement (Granovetter, 1973; Korpi, 2001; Aguilera, 2002). At the macro level, cross-country comparisons show that levels of interpersonal trust are related to economic performance, as measured by the economic growth and investment to gross domestic product (GDP) ratio (Knack and Keefer, 1997; Fukuyama, 1995). However, authors point out the need to look at additional dimensions of well-being, such as poverty, equality, security, and other health measures, rather than limited indicators of growth, such as GDP per capita, to get a more accurate assessment of the role and contribution of social capital (Helliwell, 2001; Osberg and Sharpe, 2000).

Finally, the effects of social capital (especially the importance of balancing bonding, and bridging forms of social capital), have also been well documented in the areas of urban planning, housing, local development, and neighbourhood renewal. Studies of urban regeneration schemes in the United Kingdom suggest that to succeed, the slow and fragile process of neighbourhood revitalization must be accompanied by building trust between members of local communities through the development of political, cross-sectional, and associational forms of social capital (Hibbit, et al., 2000; Evans, 2003).

On the Determinants of Social Capital

Recognizing the importance of beneficial forms of social capital has created a desire for better understanding the determinants of social capital. There are wide variations in levels of social capital between countries, regions, and individuals. Macro-level trends in social capital characteristics by country suggest a decline in the United States and Australia, an increase in the Netherlands, Sweden,

Germany, and Japan, and mixed trends in other Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries (OECD, 2001). While family relations, and learning institutions are important building blocks for social capital, history, culture, gender, social, and institutional structures (including forms of voluntary organizations) also play key roles in the access to social capital. Economic inequalities and social class, which increase the social distance between individuals, residential mobility at the neighbourhood level, work intensity, poor transport and urban infrastructures, have all been associated with lower levels of social capital by disrupting supportive social networks.

Putnam (2000) attributed the decline of social capital in the United States, in part, to demographic shifts (less civic-minded generations of baby boomers and baby busters), entertainment television, pressure to work long hours, the proliferation of suburbs, the car-focused culture, and the absence of community space. However, some suggest that the United States could simply be experiencing a transformation of social capital rather than a decline. Reduced family size, information technology, and other trends could be leading to a shift in favour of bridging social capital instead of more traditional forms of bonding social capital (UK Performance and Innovation Unit, 2002). Whether we are experiencing a decline or transformation of social capital, there is a wide consensus in the literature that well-directed efforts to help people remain connected are likely to become more important than ever, particularly in light of the potential implications for civic participation, the relationship between civil society and government, and the evolution of democratic institutions.

We also know from the literature that we cannot assume that all forms of social capital are beneficial. A number of potentially negative effects of social capital have been identified. For example, a distinction is made between social capital as a "public good" and as a "club good," where members of the latter group use their membership to promote self or group interests (such as in the case of "old boys networks") and act as a barrier to the inclusion and mobility of others. Strong bonding social capital may also result in reduced contacts between communities (i.e., geographic concentration of ethnic minorities) and lead to potential adverse consequences, such as reduced access to the labour market and other opportunities. Finally, there is also a form of "criminal capital" characterized by the high level of bonding within criminal or terrorist organizations, street gangs, etc. that encourages and values criminal activity instead of positive co-operation. As indicated by Kerns and Forrest (2000), there is considerable social capital in ghetto areas, but the assets obtainable through it seldom allow participants to rise above their poverty.

This has implications for the design of policies, which cannot simply be aimed at maximizing any type of social capital without discerning the positive from the

negative aspects. A recent paper by the UK Cabinet Office identifies examples of policies that may have had unintended harmful effects though their impact on social capital. These include community development programs, such as housing projects, that failed to consider the importance of building links with the wider community and, as a result, reinforced exclusion and deprivation by isolating participants even more. Other studies highlight examples of labour market and social security policies that fail to recognize the importance of informal networks and contacts in the search for work and exits to social assistance (Levesque and White, 2001). In recent work by the OECD, the need for policies that encourage a right balance of bonding with bridging and linking forms of social capital is clearly emphasized.

Applying Social Capital to Policy

We have a reasonable understanding of the possible determinants and consequences of social capital. How can this knowledge be translated into action? Little has been done to integrate social capital explicitly into policy-making. Discussions with departments have indicated there is a need to find out more about what works in creating or facilitating social capital. A clearer and conceptually rigorous framework for defining and analyzing social capital can enhance the usefulness of this concept for evidence-based policy.

Definition and Measurement Challenges

While there is growing policy and political interest in social capital, there are only a few examples where the evidence from social capital research has been concretely applied. Lack of agreement in concepts, terminology, and measures makes it difficult for policy-makers to judge where interventions are needed to affect social capital and to assess the effectiveness of different policies in promoting social capital.

Measurement difficulties are due, in part, to definition problems and the lack of specific tools designed to measure this concept. Often, studies focus indiscriminately and imprecisely on a range of approximate items (voting trends, trust in government, hours spent volunteering) using existing large cross-sectional data sets. Not all measures of social capital have the same relationships with outcomes, and contradictory results are sometimes obtained for different measures. For example, while a significant positive relationship exists between trust and economic growth, membership in formal groups is not associated with improved economic performance. Different findings obtained when measuring the effects of social capital in different contexts indicate important explanatory variables might also be missing from the analysis.

Further, there is some evidence to suggest that measures of social capital may need to be tuned to specific national or regional contexts. For example, in European countries, such as Germany, measures of trust are not as strongly associated with educational attainment as has been observed in the United States. ECOTEC (2001) pointed to a number of aspects of social capital in the European context, which are said to differ from the US model including different histories of citizenship, differently constituted models of political discourse and activity, linguistic fault lines, greater expectations of state intervention, and examples of chronic inter-communal hostility based on local social capitals (e.g., Northern Ireland).

The difficulty in establishing the direction of causality when measuring social capital has also contributed to confusion around this concept. For example, as described by the OECD, economic inequality can be both a cause and consequence of inequality in access to social capital. Schooling and education have been found to be important predictors of the types and levels of social capital individuals are able to accumulate throughout their lives. Alternatively, educational attainment is also greatly influenced by social capital (family relations, community networks, and linkages with the education system). Trust has been found to be both an outcome and determinant of democratic stability. As many have argued, however, the presence of correlations is still an important finding that provides a useful contribution to policy discussions (Jenson and Beauvais, 2002), and the fact that there is evidence of correlation is sufficient to warrant policy interest and action (Helliwell, 2001).

The Need for a Clear Policy Rationale

Why should the government intervene in the development of social capital? A main argument raised in the literature is that how we associate with each other and under what terms has serious implications for our well-being and the development of our societies (Woolcock, 2001; Helliwell, 2001).

As indicated by Robert Putnam (2001), a society characterized by generalized reciprocity is more efficient than a distrustful society. Facilitating the building of social networks can lead to higher levels of trust and a better capacity to mobilize efforts to respond to social change, and manage risks, shocks, and opportunities, such as natural disasters, plant closings, and domestic violence. Under a social capital perspective, the capacity of different communities to manage risks and opportunities effectively, and to develop and grow is not only explained by cultural, physical, and human factors, but also by structural and relational factors. Political, institutional, and legal arrangements provide the context in which social capital works (OECD, 2001). The quality and structures of institutions can affect the capacity of individuals and groups to develop linkages

with mainstream institutions and with structures of power and control beyond their communities.

Communities that have difficulties accessing broader networks may tend to rely more on internal bonds for coping. While this can help provide the crucial support networks needed by those in difficulty, it can also create situations where private interests take over the access to public resources. Enabling the development of certain forms of social capital, such as bridging and linking, has the potential to facilitate the access to, and circulation of, information and resources that are essential for development and growth.

Equity and efficiency arguments have been raised for explaining government intervention in the development of social capital (UK Performance and Innovation Unit, 2002). Interventions to promote social capital (directly or indirectly) may help reduce negative externalities (i.e., exclusion of certain groups) associated with the accumulation of certain forms of social capital and facilitate investments in more beneficial kinds of social capital. Social capital may also contribute to improving information flows, therefore reducing transaction costs. Governments can also promote a fair distribution of social capital in such a way that access to high-quality social capital (i.e., social networks with access to broad information channels and linkages to structures of power) is achievable by all. Reduced access to certain forms of social capital by certain groups may negatively affect social mobility and reinforce social inequities. The social capital developed by communities or groups will most likely be based on the sharing of common needs or interests, and may reproduce the traditional "fault lines" that exist in societies (gender, race, religion, socio-economic status), potentially reinforcing barriers between groups. According to the OECD, governments could benefit from considering the importance of bridging social capital in policies that encourage the inclusion of various groups in educational programs, employment, and more mixed residential arrangements, for example.

While there might be specific advantages to the development of social capital for the achievement of policy-related objectives, the decision to "invest" in social capital (or to intervene in the development of social capital) also depends on the perceived usefulness and appropriateness of government intervention in this area. For some, institutionalizing or regulating various social arrangements and relationships (for example, through the funding of certain types of associational activity) may be viewed as an intrusion of the state in a sphere that has traditionally belonged to civil society. For others, a focus on social capital may be seen as a convenient justification for a retreat from social spending and a way of displacing responsibility from the state to individuals and the voluntary

sector.[1] By definition, a focus on social capital implies that people use their own social resources for addressing their own needs and aspirations. Some may view this as a way of placing the burden of social problems on the back of those experiencing those problems. Proponents of the concept argue that facilitating the acquisition of social capital could be an important step for building the confidence of excluded groups who have the possibility of initiating and influencing change on their own.[2] It all depends on how the building of social capital is approached. Those who have studied the effects of initiatives aimed at building social capital in local settings have strongly emphasized the importance of respecting the cultural, historical, and socio-economic context and existing institutional arrangements when designing interventions.

Social capital is not a panacea and more of it is not necessarily better (Woolcock, 2001). There are aspects of social capital that are not necessarily helpful for the advancement of social outcomes. However, the relationship between certain aspects of social capital with outcomes policy-makers are concerned with, such as improved health, greater safety, social inclusion, and economic participation, has been well established in research. To a certain extent, social capital can prove to be the missing link for explaining why in some cases interventions aimed at improving social and economic outcomes for individuals and communities have succeeded while, in other cases, the same interventions have failed despite similar circumstances.

Adopting a social capital lens could provide useful insights into the importance of social relationships and the social fabric for the social well-being and adaptation of individuals and communities. In addition to inserting a more long-term perspective into policy-making, social capital can prove to be a useful tool for complementing other policy concepts and instruments (such as increasing stocks of human and financial capital), which cannot address by themselves the complexities of the modern world (Schuller, 2001).

---

[1] For a more detailed discussion on the role of the state and civil society in the development of social capital, see Van Kemenade (2003).

[2] In a 2001 report (ECOTEC, 2001) on social capital, the European Network of Foundations listed five reasons why social capital may contribute to wider policy goals, by:

- creating a social environment more conducive to the implementation of social programs;
- providing policy-makers with ways to interact with local communities and make them partners in the regeneration process;
- encouraging self-help of many types;
- providing additional ways to deliver goods and services (i.e., by supporting locally organized and owned enterprises to deliver housing or social services); and
- helping to combat social problems, such as crime, isolation, and alienation, and by increasing contacts and understanding between people.

How Can Government Invest in Social Capital?

In practice, how feasible is it for government and stakeholders to affect social capital? Uncertainty about the usefulness of social capital research in the policy context can also be explained by the fact that governments may not be able to intervene easily in the creation and enhancement of beneficial forms of social capital. The development of effective social networks can take time and, given the complex role of historical and cultural determinants in the formation of different forms of social capital, it might be difficult to influence how it is accumulated and used. Alternatively, it might be just as easy to disrupt or destroy existing sources of social capital if care is not taken when designing policies that affect where people live, and work, and how they connect with each other.

Possible Approaches for Integrating Social Capital into Policy: A number of approaches have been proposed in the literature for integrating social capital into the policy context. While local and regional levels of government seem to be particularly well positioned to influence access to and development of social capital, many different stakeholders throughout government and the voluntary and private sectors can play an important role (OECD, 2001). According to Woolcock (2002), it is important to consider that different types of interventions (policy, program, or practice) at different levels (macro, meso, or micro) can be helpful and/or harmful to social capital and all can be influenced by social capital (Woolcock, 2002).

Possible approaches can be divided into a number of models, depending on the level of centrality of social capital in policy and program objectives. Not all these approaches are necessarily relevant to the Canadian federal policy context. However, they reflect a broad spectrum of possibilities that range from viewing social capital formation as a primary policy objective, viewing social capital as a tool, among others, for achieving mainstream policy objectives, to using a social capital "lens" in policy development and implementation.

- *View social capital formation as the primary policy objective.* In this approach, social capital is the main target of intervention and, therefore, considered as an end in itself. Programs or policy statements would be developed to encourage nurturing, safeguarding, or working with social capital. For instance, this would be the case if there was a strong desire to raise levels of interpersonal trust and civic participation through increased social connectivity or, to establish safeguards of existing sources of social capital in communities. In this context, the policy objective or the primary guiding principle is to develop or enhance the social capital of a population.

The synthesis report of the World Bank Social Capital Initiative (Grootaert et al., 2002) pointed out that investing in social capital is more difficult than investing in human capital, where a number of time-tested approaches are available, such as building schools, training teachers, developing appropriate curricula, etc. Comparable recommendations for investing in social capital have yet to emerge.

- *View social capital as a tool, among others, for achieving broader policy objectives.* In this approach, social capital is one of several dimensions for achieving more mainstream policy or program objectives. Integrating social capital dimensions into public policy objectives can be one lever for action, among others, rather than the main focal point of the intervention. In this context, explicit measures or activities to facilitate the development of positive forms of social capital would be included in the program design. This could translate, for example, into measures for encouraging the creation of supportive networks and community structures to help prevent or fight health problems, as part of broader health policies. Other approaches could include building bridging activities that require the mixing of young people from different backgrounds as an integral part of youth volunteer or employment program design.

  This approach encourages the systematic inclusion of social capital into policies and programs and requires that social capital indicators be carefully defined. The monitoring of these indicators is important to account for and isolate the social capital-specific effects in the overall program evaluation. Appropriate measurement improves the value gained from experiences and allows the replication (or not) of social capital effects in other programs or situations.

- *Use a social capital "lens" for better understanding the various localities, situations, and communities where action is taking place and where policy efforts are concentrated.* This approach would be used to integrate information about social relationships and structures into program design and implementation. The focus would be to raise the awareness of policy-makers and decision makers about the potential impacts of new interventions on sources of positive or negative social capital already existing in communities. This could include efforts to ensure that existing community associations or networks are actively involved in the design and delivery of interventions that concern them. Alternate approaches could include efforts to ensure that existing institutional arrangements and structures of social support are taken into account before attempting to introduce new initiatives.

In a series of recommendations for incorporating the concept of social capital into development policy, Woolcock and Narayan (2000) stressed the importance of viewing development interventions through a social capital lens. Assessment of new program proposals and implementation plans should look at the potential effects the intervention could have on the social capital of poor communities. Given the importance of social networks as a primary resource for managing risk and vulnerability in poor communities, development interventions (whether related to the development of dams, irrigations systems, local schools, or health clinics) should find a way to complement these social resources, rather than substitute for them.

According to Grootaert et al. (2002), analytical tools are already sufficiently developed to register the presence and forms of social capital in a community. Including this information in project design can lead to the development of activities that, at a minimum, do not affect existing social networks and norms. In assessing program options, program developers should be able to use information on the existence and forms of social capital in the community to select the design that will maximize the leveraging role of social capital in influencing project outcomes. This evaluation criteria for selecting program options can be included early on in the project design phase to facilitate implementation and lower project costs.

In parallel, governments can continue to advance knowledge on the effects of social capital on policy outcomes by pursuing research in this area through broad surveys and social experiments. Investing in research can indirectly affect the development or the use of social capital, by producing information on how social capital develops and manifests itself across individuals, groups, communities, or regions, and on how social capital interacts with other forms of capital and resources. Social capital data could be used, for example, to gain a better understanding of the targeted populations and of the communities, localities, or regions affected by public interventions.

According to Morrow (2001), information on social capital complements individual models of health (or labour market participation, etc.) by introducing a social dimension into the analysis. This information can be used to inform policy development by identifying factors that can help explain why, for example, certain individuals or communities are able to adapt or do better with a given set of resources than others.

Existing Policy Interventions that Already Affect Social Capital: Many policies and programs are already affecting social capital. In pursuing these policies, efforts can be made to recognize the opportunities for enhancing social capital and to avoid actions which might cause damage. For example, the social

capital benefits of programs aimed at creating volunteering capacity, could be enhanced by the use of funding criteria that encourage effective use of volunteers. Similarly, focus could be placed on measures that encourage the involvement of various stakeholders, such as employers or educational institutions, in facilitating community activity.

In intervening to influence social capital formation, the solution does not reside in maximizing social capital at any cost. Certain types of social capital are more adapted to certain situations or contexts than others. A recent study on the impact of ethnicity on people's participation in community networks provides a good illustration. Campbell and McLean (2001) found that policies could not simply call for increased community participation of socially excluded groups in the absence of specific measures to address obstacles to participation. They found that without such efforts, the best-intentioned attempts to promote social capital in the interests of reducing ethnic inequalities can result in failure.

Depending on the conceptual approach chosen to define and measure social capital, programs that have an influence on social capital are likely to include interventions that affect one or more of the following dimensions:

- development or mobilization of social networks, social support structures, and local associations;
- strengthening of ties among existing communities and social institutions/organizations;
- promotion of civic engagement (volunteering, civic participation); and
- development or access to information channels and links with political or economic power brokers and institutions.

The social capital literature identifies a range of interventions that can contribute to building social capital even if they are not articulated in these terms. A number of programs and projects in Canada are already potentially contributing directly or indirectly to the development of one or more components of social capital (although the social capital aspects of these programs are not specifically identified in the objectives or results). The following provides only a few examples.

Individual level

- Parent support programs through the building of social networks
  e.g., Health Canada Community Action Program for Children; Aboriginal Head-Start; Nova Scotia Family Mosaic Project (social support/networks for lone-mothers living in poverty).

- Volunteering projects for youth
  e.g., Youth Volunteer Corps of Canada; Youthfluence (network of young people to bridge the gap between youth and decision makers, build resources and networks within the youth community, and make their voices heard) initiated by Citizenship and Immigration Canada and funded by several, federal partners.

- Mentoring programs for youth
  e.g., HOST mentoring program for new immigrants (Citizenship and Immigration Canada).

- Labour market information networks
  e.g., Skills for Change labour market information programs for foreign-trained professionals, funded by HRDC and province of Ontario.

Community level

- Social housing projects
  e.g., Calgary Homeless Foundation projects, funded by HRDC.

- Community self-help, lending circles for small-business creation
  e.g., Calmeadow Foundation Canadian micro-credit programs in Vancouver, rural Nova Scotia, and Toronto and offering peer-group lending programs that target newcomers, minorities, women, people trying to get off social assistance, and those who are the least advantaged in their access to credit.

- Promoting the development of the social economy
  e.g., Quebec social economy support fund.

- Community information and communications technology networks
  e.g., CapacityNet (interactive on-line workspace, supporting a province-wide network of self-employment developers), SEDI – Social Enterprise Development Innovations; School-Net & VolNet, (Industry Canada).

National level

- Civic education programs
  e.g., educational materials in the area of citizenship education produced/funded by Canadian Heritage and Elections Canada; Exchanges Canada (Canadian Heritage).

- Citizen forums, youth parliaments
  e.g., Citizens' Dialogue on Canada's Future: A 21st Century Social Contract, CPRN, funded by several federal departments.

- National volunteering or civic engagement initiatives
  e.g., Our Millenium Project, Community Foundations of Canada; Community Partnerships Program and Canada Volunteerism Initiative, to encourage Canadians to participate in voluntary organizations; improve the capacity of organizations to benefit from the contributions of volunteers; and enhance the experience of volunteers (Canadian Heritage).

Social Capital in Practice: Examples of Current Initiatives and Lessons Learned

Several countries and organizations at the international, national, and local levels are experimenting with the use of social capital in policy and program development, through various types of research projects and initiatives. These range from practical interventions at the local level that explicitly incorporate the notion of social capital as a tool to achieve desired project outcomes, to larger-scale initiatives that use the concept of social capital in the context of broader social inclusion policy goals. A review of these different initiatives and key lessons learned, by policy area, is presented in Appendix A.

Integrating Social Capital into the Canadian Policy Agenda

What particular policy areas at the federal level could benefit from the use of a social capital lens, or from using social capital as an instrument for achieving desired outcomes? Is there a need to develop a more consistent and integrated approach to the use of social capital in the federal government? What are some of the possibilities for action and what are the potential jurisdictional issues/implications?

These are important questions that will help guide policy recommendations for the use and integration of social capital in the Canadian policy agenda. These recommendations will be presented in a subsequent discussion paper on social capital.

Consultations with policy-makers, researchers, and expert advisors can help identify:

- current understandings of social capital across government and dimensions of social capital that are of particular interest to departments (i.e., size and density of networks, membership in organizations, civic participation, etc. at individual, community, or national level), for the elaboration of a cross-government analytical framework;

- key policy areas that could benefit the most from a social capital perspective and policy issues that may be informed by additional research on social capital;
- existing efforts to build or research social capital within federal departments;
- perceived policy interest as well as feasibility and challenges related to the application of social capital in the Canadian policy context and at the federal level in particular;
- past or existing programs in federal government (or other levels of government) that already affect the accumulation of various forms of social capital, even if not articulated in these terms; and
- preferred models or approaches for addressing social capital in public policy (i.e., through formal or informal recognition of social capital implications in policy/program development, impact evaluations, etc.).

Based on these consultations, next steps could include recommendations to:

- develop a government-wide research agenda on social capital;
- develop proposals for new initiatives to test, pilot and assess the viability of these ideas (i.e., though the use of social experiments for evaluating the effects of social capital in practice); and
- examine various options for incorporating the concept of social capital into relevant policy and program areas.

Appendix A

Social Capital in Practice: Examples of Social Capital Initiatives and Lessons Learned

Poverty Alleviation and International Development

Efforts to apply the concept of social capital in international organizations have primarily been associated with poverty alleviation strategies in the context of international development.

In 1996, the ***World Bank*** launched the Social Capital Initiative (SCI), a large empirical exercise, with the financial support of the Government of Denmark. The objective was to assess the impact of social capital on the effectiveness of development projects and to contribute to the development of indicators and methodologies for monitoring social capital. Results of the 12 case studies undertaken as part of the SCI were released and synthesized in 2002 in a number of working papers and publications. Findings from studies provide evidence that social capital is a "pervasive ingredient and determinant of progress in many types of development projects and an important tool for poverty reduction" (Grootaert and van Vastelaer, 2002).

Using three sets of proxies to measure social capital (membership in local associations and networks, indicators of trust and adherence to norms, and collective action) these studies show that social capital can have a major impact on the income and welfare of the poor by improving the outcomes of activities that affect them and by affecting the movement of information useful to the poor. Many aspects of social norms and practices perpetuate poverty by creating barriers to upward mobility and reducing people's abilities to build assets. However, local social capital developed in credit associations for example, create income opportunities for people who have difficulty accessing financial support from the mainstream system. When poor households are part of networks and associations, this increases their ability to cope with income fluctuations and overall insecurity.

According to World Bank researchers, social capital often matters more than technical or economic features of project design. Efforts at stimulating social capital have worked in enough settings to warrant pursuing strategies for investing in social capital.

In 1998, the ***International Labour Organization*** (ILO) established a program called STEP Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty. One baseline document that serves as a guide for international projects to combat poverty and social exclusion uses the concept of social capital. The STEP

program promotes setting up micro-health insurance organizations. Initiatives are based on the recognition that empowerment of local organizations and communities and the creation of linkages and networks between individuals are as important as the financial assistance itself in ensuring the social security of participants.

The ***Inter-American Development Bank*** has also recently launched the Social Capital, Ethics, and Development Initiative. The objective is to be a catalyst in awakening interest in ethics, development, and social capital in governments, businesses, labor unions, universities, religious communities, non-governmental organizations, and organizations of all kinds that work for the collective well-being of societies. It is hoped that mobilization of joint efforts in these crucial fields will raise the quality of the debate on development, enrich policy frameworks, increase the likelihood of broad consensus on actions, and contribute to the adoption of codes of conduct based on desirable ethical criteria.

Economic and Social Inclusion

In 1998, the ***European Commission*** launched the Local Social Capital Pilot Project, under Article 6 of the European Social Fund. The pilot was managed by the Commission under the direction of the Employment and Social Affairs Director General and comprised 30 projects in 12 member states. The overall objective was to promote employment and social cohesion through bottom-up initiatives. Specifically, the project was to test a method of decentralized delivery and explore the relevance of local social capital. About 3,350 micro-projects were supported through the 30 community grants. Targeted groups included marginalized people with multiple disadvantages, including women, young people, immigrants, and persons with disabilities. The initiative was apparently successful in enhancing the capacity of community organizations (in helping individuals increase their employability skills, etc.), through the building of local social capital. In ***Spain***, the 2001-2003 Action Plan for Social Inclusion (part of the EU Social Inclusion Agenda), explicitly includes the development of social capital as a main tool to attain social inclusion of excluded populations (however, no specific definition of social capital is provided).

In ***Ireland***, the government's National Economic and Social Forum established a project team in 2002 to clarify the concept and use of social capital in policy discussions, situate the debate on social capital in an Irish policy context, identify priority areas where it might have policy potential and provide recommendations for policy development purposes. The report, drawn from an extensive consultation process, identified several areas of specific policy applications: statistical measurement, mainstreaming, active citizenship and community development, work–life balance, lifelong learning, spatial planning and overall co-ordination of policy thinking and planning in relation to social

capital. The report concludes that social capital, with a focus on social networks, participation and civic values, can provide a useful framework for developing new policy responses and that it should be linked to the pursuit of an equality agenda. The policy potential of social capital should relate to and reflect the specific local context. While it should not be seen primarily as a top-down approach arising from government initiative, emphasis should not be placed exclusively on bottom-up approaches, with responsibility emerging only from practical local experiences.

Key recommendations for policy work include:

- developing a stronger empirical base;
- developing a better understanding of how various interventions can assist public policy goals;
- promoting initiatives, which assist communities, groups, and individuals to develop their own capacities and solutions to local level problems;
- finding ways to better take into consideration mutual respect, social inclusion, and adaptation of provisions to meet local needs; and
- encouraging the integration and mainstreaming of social capital as a resource in support of social inclusion and equality.

The forum also commissioned a survey of social capital and developed a statistical profile of social capital in Ireland. The data show that social capital is unequally distributed across demographic and socio-economic groups. (The young, and people living in disadvantaged areas, both rural and urban, generally have the lowest levels of social capital.)

Neighbourhood Revitalisation and Housing

In the ***United Kingdom***, urban regeneration policy is increasingly focused at the neighbourhood scale. Tackling problems of poverty and social exclusion in deprived areas is one of the government's top priorities. There are general concerns that poverty is being spatially concentrated and that deprived areas are cut off from the benefits of a prosperous economy. In January 2001, the government launched the Neighbourhood Renewal Unit, led by the Office of the Deputy Prime Minister. The unit incorporates the former Poverty and Social Exclusion Unit and is responsible for the National Strategy Action Plan which has set ambitious targets for "redressing the balance between England's poorest communities and the rest of the country over the next 10 to 20 years…using the power of partnership between all sectors" (Social Exclusion Unit, 2001).

Responsibility for implementing the strategy is shared among several departments and gives prominence to the role of social enterprises and the development of local social capital in combatting social exclusion and tackling crime and anti-social behaviour in disadvantaged areas (under the lead of the

Department of Trade and Industry and Home Office). Policy responses identified for building social capital include civic regeneration, volunteering, and community self-help, through initiatives such as "time banks." Time banks facilitate the exchange of various kinds of services, such as gardening, companionship, help with shopping, computer tuition and literacy skills, and have been declared exempt from tax and welfare benefit consideration (UK, 2001).

As a consequence of the National Strategy for Neighbourhood Renewal, the Office for National Statistics (ONS) has been involved in defining and measuring social capital by collecting data and reporting on social capital trends in the United Kingdom. The ONS is also developing a survey module on social capital to be used and integrated into various existing survey instruments.

The government's Cabinet Office Strategy Unit, (formerly the Performance and Innovation Unit) has also been interested in promoting the building of social capital. A major policy paper was released in 2002, followed by high-level internal seminars on the policy implications of social capital.

The role of social capital has also been examined in local-level housing and neighbourhood renewal policy initiatives in ***Minneapolis*** and ***New York***. Important lessons have been drawn from these projects. In one case, the positive effects of building social capital (such as increased trust, higher safety, etc.) in a new community-driven housing project were rapidly eroded by the presence of other funding supports which undermined efforts to build cross-cutting ties for neighbourhood co-operation. In the second case, attempts to move families from high-crime, high-poverty neighbourhoods in central-city Yonkers to much safer, middle-class neighbourhoods did not create greater interaction with whites in the new neighbourhood, beyond the public housing complex. In fact, this reinforced "ethnic isolation," as families maintained their social ties to their original neighbourhood, and continued to go to their old churches across town, despite the distance. Evidence from these urban experiences highlighted the importance of taking into consideration existing sources of social capital and social distances related to race, poverty, and religion, when making housing policy choices (Briggs, 1997).

Closer to home, in Ontario, the ***Social Planning Network of Ontario*** developed and implemented a research initiative called the Social Capital Formation Project. The project includes three case studies in different regions of Ontario aimed at developing bridging social capital for low-income residents. One study consisted of a breakfast program for poor children turned into a universal nutrition program, involving the development of relationships, networking, and collaborative partnerships between groups who do not normally communicate

with each other. It also included a study of community gardens in low-income housing complexes that looked at cross-community linkages for collective benefit via a community garden network. The author concluded that social capital can be present in communities but not activated or mobilized for any particular community or larger collective purpose. Mobilizing social capital for cross-community or policy-level changes requires intermediary organizations and a greater commitment of resources. Initiatives that mobilize and activate social capital in communities promote a strong sense of social inclusiveness across diverse groups existing in communities (Clutterbuck, 2002).

Immigration and Ethnic Diversity

A number of case studies, often at the neighbourhood level, have looked at the effect of social capital in the context of immigrant integration and ethno-cultural diversity. The ***Network of European Foundations*** commissioned a number of case studies exploring social capital, inter-group relations, and ethnicity. These took place in deprived urban, multicultural areas in Brussels and East London. Researchers found that these urban communities were characterized by great fragmentation at the overall population level. However, the general lack of social connections was often combined with strong social capital pockets within particular ethnic groups. Social capital in these circumstances offers support, but may be restrictive on members of the group (intense social control) and inhibit the creation of links with other groups and the host community. The project tested a number of interventions for building bridging social capital between various stakeholders inside and outside the community, which enabled them to seek collective solutions to local problems. The study found that by bringing together individuals and groups that had no pre-existing tradition of co-operation, this contributed to the development of new habits for people to work together, which, in turn, led them to finding solutions to their problems more quickly and efficiently.

Social capital and social inequalities among residents of multi-ethnic deprived neighbourhoods has also been the subject of case studies within the context of health prevention research in the United Kingdom, as described in the next section.

Health

The ***Health Development Agency's*** Social Action for Health Research Programme in the United Kingdom is looking at how social capital could serve as a framework for the design and evaluation of community level health promotion interventions and policies. The program has helped create a wide research base that is looking at how social capital works within certain groups and at methods of measuring it.

One study found that two aspects of social capital (trust and civic engagement/perceived citizen power) appeared to be higher in the "high health" community and two other aspects (local identity and local community facilities) appeared to be higher in the "low health" community. It is argued that certain aspects of social capital (diverse and geographically disperse networks) might be more health-enhancing than others. One lesson drawn from this study is that the mere provision of community facilities is not enough to constitute social capital: attention needs to be paid to the processes whereby such facilities are established and run. Greater participation by, and representation of, ordinary citizens in the conceptualization and implementation of such facilities is an important element of success (Campbell, et al., 1999).

Other case studies commissioned by the HDA looked at the advantages and limitations of social capital in health-related outcomes of members of ethnic groups, adults, children, and youth of deprived neighbourhoods in various parts of the UK. Some key considerations for area-based policies relate to the "spatial" evolution of social capital. People's stocks of social capital reside in a range of non-local as well as local networks and associations. A "community" is not necessarily defined by people as a tightly bound, easily identifiable geographical location. This is particularly the case for children and youth, where school and family are "communities" and important sites of social interaction. According to Morrow (2001), tools for analyzing social environments need to be dynamic and able to accommodate the way families, children, social networks, institutions, norms, etc. evolve over time (over the life course) and spatially (neighbours come and go, etc.).

The Minister of Public Health in the UK gave her strong support to the concept of social capital as a result of the research conducted by the Health Development Agency. The findings from these studies will inform the implementation of a range of existing and emerging government policies and programs to address the determinants of inequalities at national and local levels. These include New Deal for Communities, Neighbourhood Renewal, Healthy Living Centres, Local Strategic Partnerships, and the Healthy Communities Collaborative Partnerships.

The relationship between social capital and health has also been examined by ***Health Canada*** in a series of research papers released in 2002-2003. These papers have provided a review of the literature and analysis regarding the conceptualization, measurement, and policy implications of social capital in the context of health policy. On the measurement side, Health Canada was involved in the development of social capital measures and survey questions for the General Social Survey Cycle 17 on social capital (social participation). The Department includes a social capital page on its Web site, providing summaries

of research work and activities relating to social capital, social inclusion, and health issues.

Social Economy/Local Economic Development

In Canada, the ***Social Research and Demonstration Corporation*** is conducting a research project in Cape Breton entitled Community Employment Innovation Project (CEIP), funded by Human Resources Development Canada and the Nova Scotia Department of Community Services. The project involves the creation of social capital in a community revitalization and employment program. People who are receiving Employment Insurance (EI) or income assistance (IA) payments are encouraged to take a community wage in lieu of their regular benefits in return for participating in projects sponsored by groups and individuals in their community. Communities have a role in generating meaningful work experiences for people who are unemployed that will also possibly provide benefits to the communities themselves.

The building of social capital will be encouraged at two levels. First, community members are required to establish a volunteer community board to mobilize community support and to plan and set priorities for the kind of projects to be undertaken by the project participants. CEIP is expected to bring together people, who normally would not have met, to work together in the realization of various projects. At the second level, CEIP is affecting the social capital development of individual participants (job seekers). Participants are recruited and assigned to work in the selected communities for a maximum of three years. During this period, they will work in teams and develop skills through varying work assignments. The creation of social capital, through network connections, is an expected outcome of the CEIP to be evaluated through periodic assessments of the project.

Other work on social capital funded by the European Commission, particularly under the ***European Research Agenda - Framework V Research Program*** examines the contribution of social capital to the development and sustainability of social enterprises and the social economy in poor and deprived local communities. Pilot projects were conducted in eight European locations as part of the CONSCISE Project (The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe) to examine ways in which social enterprises use and build social capital. Key findings from the evaluation report, released in the spring of 2003, include raising the awareness of social capital dimensions by doing a "stocktake" of it as part of community development interventions; enabling interaction between diverse groups; supporting social enterprises with high potential for generating social capital; and ensuring that a balance is maintained between bonding and bridging social capital. Encouraging the right balance between various forms of social capital is

important for preventing exclusivity in local development at one extreme (through excessive bonding social capital), and the risk of diluting local social cohesion and the potential loss of commitment on the other. Contextual features, such as local political structures, isolation, social homogeneity, small population, levels of human capital, were found to be important for examining the relationship between social capital and the local social economy.

Public authorities in ***Hong Kong*** have also been interested in the concept of social capital in the context of local and community development and have established the Community Investment Fund to support local partnerships through the building of social capital. The objective of the fund is to encourage mutual concern and help among people, to further develop the community support network, and to promote community participation. One expected outcome of this fund is that this will enhance support for the vulnerable through a strengthened community network and enhanced cross-sectoral co-operation.

Civic Renewal

Following the events of September 11, 2001, the ***US federal government*** re-focused its efforts to strengthen community cohesion and to measure social capital directly. Recent policy initiatives associated with social capital are mostly related to increasing community involvement, volunteering, and public trust through programs such as Freedom Corps, the Homeland Security Grant Program and proposals for expanding civic education (Hudson et al., 2002).

The publication of Robert Putnam's Bowling Alone in 2000, the Harvard University Saguaro Seminar Series on Civic Engagement in America and the subsequent Social Capital Community Benchmark Survey have further contributed to the government's interest in measuring the concept of social capital. The Saguaro Seminar Series proposes five institutional arenas in which the building of social capital can take place: the workplace, the arts, politics and government, religion, schools, youth organizations, and families. According to representatives of the US Department of Education, social capital seems to have become a national research priority. Current efforts focus on the development of a short module of questions that can be added to existing surveys.

Bibliography

Aguilera, M.B. (2002) "The Impact of Social Capital on Labour Force Participation: Evidence from the 2000 Social Capital Benchmark Survey," *Social Science Quarterly,* 83(3).

Bourdieu, Pierre (1986) "The Forms of Capital," in *Social Capital: Critical Perspectives,* S. Field et al. Oxford University Press, 2000.

Briggs, Xavier de Souza (1997) "Social Capital and the Cities: Advice to Change Agents," *National Civic Review,* 86(2).

Campbell, Catherine, Rachael Wood and Moira Kelly (1999) "Social Capital and Health", Health Education Authority, Trevelyan House, London.

Campbell, Catherine (2000) "Social Capital and Health: Contextualising Health Promotion Within Local Community Networks," in *Social Capital - Critical Perspectives,* S. Baron, J. Field, and T. Schuller, (eds), Oxford University Press.

Campbell, Catherine and Karl McLean (2001) "Social Capital, Social Exclusion and Ethnic Health Inequalities," Health Development Agency.

Clutterbuck, Peter (2002) "Social Capital Strategies for Socially Cohesive and Inclusive Communities," Social Planning Network of Ontario.

Coleman, James (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology,* 94, Supplement S95-S120.

Côté, Sylvain and John Helliwell (2002) "Le Capital social : un concept utile?" Presentation to the 2002 conference of l'Association des économistes québecois, La croissance économique : à quel prix et pour qui? Gatineau, Quebec.

EC (European Commission) (2001) "Innovative Measures Under Article 6 of the European Social Fund Regulation (EEC) No 2084/93 for the Period 1994-1999," Directorate General for Employment and Social Affairs.

ECOTEC Research and Consulting Ltd (2001) *Foundations and Social Capital: A Final Report to the Network of European Foundations for Innovation and Co-operation (NEF).* Birmingham, UK.

Evans, Mel (2003) "Final Report: The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe (CONSCISE)," Middlesex University, Institute of Health and Social Science Research, EC Framework V Research Programme.

Foley, Michael and Bob Edwards (1999) "Is it Time to Disinvest in Social Capital?" *Journal of Public Policy*, 19(2).

Forrest, Ray and Ade Kearns (2001) "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood," *Urban Studies*, 38(12).

Fukuyama, F. (1995) *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Hamish Hamilton, London.

Granovetter, M. (1973) "The Strengths of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, 78: 1360-80.

Grootaert, Christiaan and Thierry van Bastelaer (2002) "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative," Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, World Bank and IRIS Centre.

Haezewindt, Paul (2003) "Investing in Each Other and the Community: The Role of Social Capital," *Social Trends*, No. 33.

Helliwell, John F. (2001) "Social Capital, the Economy and Well-Being," In Keith Banting, Andrew Sharpe and France St-Hilaire eds, *The Review of Economic Performance and Social Progress*, IRPP and CSLS.

Hibbit, Karen, Peris Jones, and Richard Meegan (2001) "Tackling Social Exclusion: The Role of Social Capital in Urban Regeneration on Merseyside – From Mistrust to Trust?" *European Planning Studies*, 9(2).

Hudson, Lisa and Chris Chapman (2002) "The Measurement of Social Capital in the United States," Paper prepared for the International Conference on the Measurement of Social Capital, London, England.

Jenson, Jane and Caroline Beauvais (2002) "Social Cohesion: Updating the State of the Research," CPRN Discussion Paper No.F/22.

Johnson, Cathleen (2003) "A Model of Social Capital Formation," SRDC Working Paper Series 03-01, Social Research and Demonstration Corporation.

Kearns, Ade and Ray Forrest (2000) "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance," *Urban Studies*, 37(5/6).

Knack, Stephen and Philip Keefer (1997) "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation," *Quartely Journal of Economics*, 112(4).

Korpi, T. (2001) "Good Friends in Bad Times? Social Networks and Job Search among the Unemployed in Sweden," *Acta Sociologica*, 33(2).

Lévesque, Maurice and Deena White (2001) "Capital social, capital humain et sortie de l'aide sociale pour des prestataires de longue durée," *Canadian Journal of Sociology*, 26(2).

Morrow, Virginia (2001) "Networks and Neighbourhoods: Children's and Young People's Perspectives," Health Development Agency.

National Economic and Social Forum (2003) "The Policy Implications of Social Capital," Forum Report No. 28. Government Publications Office, Dublin.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2001) "The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital," Paris: OECD. 2003.

OECD and HRDC (Organization for Economic Co-operation and Development and Human Resources Development Canada) (2001) *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being International Symposium Report*, John Helliwell, (ed.)

Osberg, Lars and A. Sharpe (2000) "Comparisons of Trends in GDP and Economic Well-Being", *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being International Symposium Report*, John Helliwell, (ed.), OECD and HRDC (Organization for Economic Co-operation and Development and Human Resources Development Canada).

Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*," Princeton NJ: Princeton University Press

——— (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

——— (2001) "Social Capital: Measurement and Consequences," in *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being: International Symposium Report*. John Helliwell, (ed.), OECD and HRDC.

Reimer, Bill (2002) "Understanding and Measuring Social Capital and Social Cohesion," available at the New Rural Economy Web site <http://nre.concordia.ca/nre_reports.htm>. Accessed July 23, 2003.

Saguaro Seminar Civic Engagement in America. John F. Kennedy School of Government Harvard University <http://www.ksg.harvard.edu/saguaro/>. Accessed July 23, 2003

Schneider, Jo Anne (2001) "Kenosha Social Capital Study," <http://www.nonprofitresearch.org./newsletter1531/newsletter_show.htm?doc_id=17368>. Accessed July 23, 2003.

Schuller, Tom (2001) "The Complementary Role of Human and Social Capital," *ISUMA Canadian Journal of Policy Research*, 2(1).

Stone, Wendy (2001) "Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life," Australian Institute of Family Studies, Research Paper No. 24.

United Kingdom, Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (2002) "Social Capital A Discussion Paper," Contacts: Stephen Aldridge and David Halpern with Sarah Fitzpatrick.

United Kingdom, Home Office (2002) "How Government Can Help Build Social Capital," Speech to the Performance and Innovation Unit Seminar on Social Capital by Rt. Hon. David Blunkett, Home Secretary. <http://www.homeoffice.gov.uk/civil_renewal/piuspeech.html>. Accessed July 30, 2003.

United Kingdom, Office for National Statistics (2001) *Social Capital: A Review of the Literature*, Social Analysis and Reporting Division.

United Kingdom, Social Exclusion Unit (2001) "A New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy Action Plan", http://www.neighbourhood.gov.uk. Accessed August 5, 2003.

Van Kemenade, Solange, Sylvain Paradis and Eric Jenkins (2003) "Le capital social peut-il être l'objet de politiques publiques?" Draft, Health Canada, Strategic Policy Directorate.

Woolcock, M. (2001) "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes," in *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being International Symposium Report*, John Helliwell, (ed.).

——— (2002) "Social Capital and Policy Development: An Overview," Presentation at the Performance and Innovation Unit Strategic Thinkers Seminar.

Woolcock, M. and Deepa Narayan (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy," *The World Bank Research Observer*, 15(2).

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

Atelier sur le Capital social
Juin 2003

Les concepts, la mesure, et les incidences sur les politiques

Projet du PRP
Le Capital social comme instrument de politique publique

Canada

Table des matières

Rapport sur les conclusions de l'atelier sur le capital social	1
Annexe A – Questions de discussion	6
Annexe B – Programme de l'atelier	8
Document d'information sur la conceptualisation	13
Document d'information sur la mesure	31
Document d'information sur les incidences sur les politiques	51

Atelier sur le capital social
Juin 2003

Rapport sur les conclusions

Rapport sur les conclusions de l'atelier interministériel sur le capital social Le 19 juin 2003

Contexte

Plus tôt cette année, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a lancé un projet de recherche interministériel intitulé *Le capital social comme instrument de politique publique*. Ce projet a pour objet de cerner les répercussions possibles du capital social sur les résultats visés par les politiques publiques au Canada, de forger un consensus sur un cadre d'analyse et de mesure que pourront appliquer les personnes chargées de l'élaboration des politiques au sein de divers ministères fédéraux et de transmettre les acquis et les recommandations stratégiques aux principaux intervenants dans les secteurs des politiques et de la recherche.

Les membres du groupe de travail interministériel sur le capital social se sont réunis le 26 mars 2003. À ce moment-là, ils ont indiqué qu'une des premières étapes du projet serait de recueillir les suggestions des ministères sur les orientations à donner au cadre d'analyse et de mesure. Un atelier de consultation interministérielle a été organisé par la suite et s'est tenu le 19 juin 2003.

Cet atelier d'une journée se voulait un moyen de solliciter des commentaires structurés de chercheurs et de gestionnaires chevronnés (une cinquantaine issue de 15 ministères et organismes ont assisté à l'atelier). En prévision de cette rencontre, le PRP avait préparé et distribué une série de documents d'information (qui suivent ce rapport) et de questions de discussion portant sur trois thèmes:

- la conceptualisation du capital social;
- la mesure du capital social;
- les incidences du capital social sur les politiques.

Les messages clés qui ont émergé de l'atelier sont réunis dans le présent rapport. Comme bon nombre de ces messages ont été réitérés durant les échanges portant sur les trois thèmes, les conclusions exposées ci-après ne sont pas organisées en fonction des questions de discussion. Elles reflètent plutôt une tentative d'extraire et de résumer les éléments clés soulevés dans l'ensemble de la discussion. Ces conclusions orienteront la rédaction d'un document rendant compte d'un cadre d'analyse et de mesure, destiné à la recherche et à l'élaboration des politiques fédérales sur le capital social, et des

recommandations sur l'utilisation et l'intégration du capital social dans les objectifs stratégiques canadiens en matière de politiques.

Conclusions
...sur la définition et la mesure du capital social

Une définition plus étroite du capital social pourrait avoir des applications étendues.

- Le capital social peut supposer des dimensions multiples et des interconnexions complexes avec l'environnement social, politique, économique et culturel en général. Par conséquent, le fait de chercher à intégrer toutes ces dimensions dans une seule définition se trouver à réduire l'utilité du concept.
- Une définition étroite se prêterait à diverses formes d'application pratique, selon les questions à l'étude.
- Un certain consensus (en dépit d'une minorité dissidente bruyante) s'est formé sur la définition du capital social, qui s'intéresse principalement aux réseaux de relations sociales.
- Ces réseaux génèrent du capital social et offrent à leurs membres l'accès à diverses formes de ressources et d'appui.
- D'autres dimensions de nature qualitative concernant le fonctionnement des relations sociales (c.-à-d. les valeurs, les normes et le niveau de confiance propres à des réseaux particuliers) peuvent ou non s'avérer importantes, selon les questions à l'étude.

Les questions de politiques publiques devraient motiver notre façon d'appliquer dans la pratique une approche du capital social fondée sur les théories actuelles.

- Nous ne pouvons établir dans l'abstrait les aspects du capital social que nous souhaitons étudier et mesurer. Il faut donc partir d'une question d'intérêt en politiques publiques. Une approche conceptuelle centrée sur les réseaux permet d'assurer une mesure consistante sur une variété de champs d'application politique.
- Nous devons veiller à ce que le gouvernement harmonise ses efforts de recherche et d'application pratique du capital social avec les objectifs des politiques et des programmes fédéraux.
- À l'atelier, différents secteurs susceptibles de bénéficier d'une perspective axée sur le capital social ont été dégagés, par exemple l'intégration des immigrants et la diversité, la santé, la participation à l'économie et l'inclusion sociale.

Le contexte importe.

- Les réseaux générant du capital social sont dynamiques; ils peuvent être très épisodiques et rattachés à un contexte précis (un réseau de personnes intéressées par un problème précis ou une activité particulière peut rester actif ou non après la résolution du problème ou la fin de l'activité en question).
- Des manifestations précises du capital social peuvent s'avérer très utiles pour parvenir à certaines fins, mais de valeur limitée, voire nuisibles, dans d'autres cas.
- Par exemple, le capital social qui unit (donne lieu à des liens au sein d'un groupe d'appartenance homogène) est indispensable aux nouveaux immigrants pour se débrouiller au jour le jour; en revanche, il peut être moins utile que le capital social qui lie (donne lieu à des liens avec des groupes et des institutions à l'extérieur de la communauté ethnique) lorsqu'il s'agit de gravir l'échelle sociale.
- De même, différentes dimensions du capital social (par exemple les niveaux de confiance ou le sexe des membres d'un réseau) peuvent avoir un effet décisif sur les résultats dans un domaine, mais marginal dans un autre.
- Les répercussions possibles du capital social sur divers résultats varient en fonction de l'environnement social, politique, économique et culturel en général, celui-ci ayant pour effet d'amplifier ou d'atténuer ces répercussions.
- Les organismes et les institutions peuvent, de façon importante et variée, faciliter ou entraver la formation de capital social et son fonctionnement.

La prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'étudier le capital social à des niveaux poussés de généralisation.

- Le capital social étant un phénomène étroitement lié au contexte, la validité et la fiabilité des mesures du capital social et de ses effets sont nettement supérieures à micro-échelle (entre membres de réseaux particuliers ou personnes habitant des quartiers précis).
- Selon la question de politique à l'étude, il peut néanmoins être préférable d'étudier le capital social à des niveaux poussés de généralisation (par exemple à l'échelon régional, provincial ou national).
- Malheureusement, à l'échelon national, les approches actuelles de l'étude du capital social dans le monde suscitent de sérieuses préoccupations.
- Les analyses à micro-échelle et à macro-échelle ne peuvent être liées que si le cadre conceptuel s'appuie sur les acteurs individuels et les réseaux de relations sociales dont ils font partie.

Il convient de distinguer la confiance accordée dans des circonstances précises de la confiance généralisée.

- Cet élément est un exemple particulier de la question qui précède.
- La confiance qui règne entre les membres d'un réseau particulier est un élément important du bon fonctionnement du réseau et de sa capacité à surmonter les épreuves.
- On ne peut partir du principe que la confiance manifestée dans une situation particulière engendre forcément une confiance généralisée.
- Par conséquent, l'accent ne devrait peut-être pas être mis sur les mesures de la confiance généralisée en tant que valeurs indicatives du capital social.
- Outre cette difficulté, la « question classique » de la confiance est mal formulée. Au Royaume-Uni, l'analyse des réponses aux questions concernant le niveau de confiance montre que celles-ci varient énormément selon le thème général du sondage dans lequel ces questions sont posées (par exemple les questions sur la confiance posées dans le contexte d'un sondage sur la santé donnent lieu à des réponses radicalement différentes de celles obtenues dans le cadre d'un sondage sur la criminalité).

Les composantes fondamentales du capital social doivent être distinguées de ses déterminants et de ses effets.

- Une grande part de la confusion qui imprègne les ouvrages et les discussions portant sur le capital social découle du mélange de ces trois éléments.
- Il est possible que nous souhaitions discuter de tous ces éléments, suivant la question à l'étude et le contexte, mais nous devrions les analyser séparément.
- Nous avons besoin de mieux comprendre le mécanisme qui régit la formation du capital social (« le contenu de la boîte noire »).
- D'autres dimensions de la vie sociale souvent (mais inexactement) classées sous la grande bannière du « capital social » (par exemple la confiance généralisée, la solidarité civique et sociale, les attitudes, etc.) sont importantes et peuvent faire l'objet d'études distinctes.

...concernant les incidences du capital social sur les politiques

Le capital social est éventuellement un moyen de parvenir à une fin, mais non une fin en soi.

- Nous ne devrions pas envisager comme fin en soi l'élaboration d'une stratégie nationale ou d'un énoncé de politique destiné à former ou à augmenter le capital social des Canadiens.
- Le capital social est davantage un moyen ou une démarche facilitant l'accès à diverses formes de ressources et d'appui présentes dans les réseaux de relations sociales.
- L'idée est de mettre l'accent sur le rôle éventuel de facilitation du capital social, en tant que ressource et démarche, pour atteindre les objectifs des

politiques et des programmes, par exemple l'intégration des immigrants, la participation à l'économie ou l'amélioration de l'éducation et de la santé.

Le capital social n'est pas une panacée.

- Davantage de capital social ne donnera pas nécessairement de meilleurs résultats; bien que le niveau de capital social soit élevé au sein des communautés autochtones par exemple, sa seule présence ne suffit pas à enrayer l'extrême pauvreté.
- Le capital social peut parfois avoir des effets négatifs ou nuisibles.
- Le capital social ne suffit pas toujours en soi à atteindre des objectifs, mais il peut compléter ou renforcer d'autres instruments et d'autres ressources politiques dans l'atteinte des objectifs des politiques et de programmes. Par exemple, il est particulièrement pertinent dans le domaine de l'intégration des immigrants, où il peut s'ajouter à d'autres instruments d'intégration comme la formation linguistique.
- Nous ne pouvons peut-être pas simplement « activer » ou « désactiver » le capital social pour parvenir aux effets désirés; il constitue uniquement un élément dans un univers de processus sociaux complexes.

On pourrait entreprendre les démarches nécessaires pour intégrer une optique axée sur le capital social à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes fédéraux.

- Une optique axée sur le concept de capital social en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et programmes pourrait s'amorcer par une sensibilisation de l'État à son rôle potentiel dans la réalisation (ou l'obstruction) des objectifs stratégiques.
- Alors que bon nombre de politiques et de programmes intègrent déjà des éléments du capital social (par exemple des pratiques favorisant la formation de capital social, notamment les partenariats intersectoriels, sont souvent des préalables au financement de projets), on pourrait néanmoins effectuer un suivi systématique de l'utilisation du capital social dans l'atteinte des résultats des programmes.
- À cette fin, le gouvernement peut participer davantage à l'élaboration et à l'amélioration des instruments de mesure et des indicateurs du capital social et évaluer ses effets sur les issues des programmes.
- L'identification des effets du capital social sur les issues des programmes en place permettrait de les reproduire dans le cadre d'autres programmes.
- Nous devons éviter que les programmes et les politiques de l'État aient des objectifs contradictoires aux façons d'intégrer le capital social ou de l'influencer. Des interventions gouvernementales apparemment distinctes (par exemple transport, logement, etc.) peuvent en fait compromettre les ressources en capital social sur lesquelles comptent d'autres programmes pour atteindre leurs objectifs.

Annexe A – Questions de discussion, atelier sur le capital social du 19 juin

La conceptualisation

Le capital social réside dans des réseaux de relations sociales qui peuvent faciliter l'atteinte de certains résultats. Ceci dit, compte tenu des différences observées dans la documentation, nous devons chercher la meilleure façon de le définir et de le conceptualiser avec précision.

- Est-ce que les normes, de façon générale, et la confiance en particulier, doivent être considérées comme des composantes intégrales du capital social ou sont-elles uniquement des compléments ou des aboutissements possibles?

- De même, est-ce que les ressources ou les habiletés de chacun des membres d'un réseau social doivent être prises comme éléments du capital social ou seulement comme complément de celui-ci?

- Peut-on conceptualiser le capital social de façon à lui donner le même sens au niveau des personnes, des familles et des quartiers (micro-échelle) qu'à celui des villes, des régions et des nations (macro-échelle)?

- Peut-on dégager d'autres configurations du capital social, allant au-delà du capital social qui unit, de celui qui lie et de celui qui relie. Ces autres formes peuvent-elles servir à l'élaboration des politiques publiques et à la recherche?

La mesure

Le Royaume-Uni et l'Australie ont repris la définition de l'OCDE pour élaborer un cadre d'analyse et de mesure :

> « réseaux, ainsi que normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein de groupes ou entre ceux-ci ».

- Cette définition opérationnelle devrait-elle être retenue pour orienter la mesure du capital social dans le contexte canadien?

- Quelles composantes clés du capital social doivent être mises en pratique et mesurées?

- Quelle unité d'analyse ou de mesure est adéquate?

- Quels niveaux de regroupement sont nécessaires (par exemple régions géographiques, groupes démographiques)?

- Quels indicateurs de résultats sont les plus importants?

Les incidences sur les politiques

- Quels secteurs pourraient le plus bénéficier d'une optique axée sur le capital social? Y a-t-il des enjeux particuliers qui pourraient bénéficier de recherches additionnelles sur le capital social?

- Quels programmes fédéraux (ou à d'autres niveaux de gouvernement) ont déjà des répercussions sur l'accumulation de formes variées de capital social, même si les questions ne sont pas formulées en ces termes?

- Faut-il élaborer une approche cohérente et intégrée de l'utilisation du capital social dans l'élaboration des politiques fédérales?

- Il existe plusieurs façons d'intégrer aux politiques une optique axée sur le capital social. Elles s'étendent de :
  - la prise en compte du capital social en tant qu'objectif principal d'une politique;
  - l'inclusion du capital social comme instrument, parmi d'autres, pour réaliser des objectifs importants;
  - l'adoption d'une optique axée sur le capital social pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

- À la lumière de ces modèles variés, quelles sont les principales possibilités d'action?

- Quels sont les conséquences et les enjeux éventuels pour les administrations?

Annexe B – Programme

ATELIER INTERMINISTÉRIEL SUR LE CAPITAL SOCIAL

Le jeudi 19 juin 2003

Maison Willson, lac Meech

9 h - 9 h 15	Mot de bienvenue et introduction (Jean-Pierre Voyer, PRP) (en plénière)
9 h 15 - 11 h	Séance plénière – La conceptualisation, la mesure, les incidences sur les politiques : pouvons-nous nous attaquer au problème du « capital social »? • Rosalyn Harper, Office of National Statistics (R.-U.) • Kate Johnson, CIRANO (Qc) • Ralph Matthews, Resilient Communities Project (UBC) • Jo Anne Schneider, Catholic University of America (É.-U.)
11 h - 11 h 15	*Pause*
11 h 15 - 11 h 30	Présentation des objectifs de l'atelier – Les participants formeront trois groupes et examineront les trois thèmes présentés dans les documents d'information
11 h 30 - 12 h 15	Réunions en petits groupes 1 (Conceptualisation – groupe A; incidences sur les politiques – groupe B; la mesure – groupe C)
12 h 15 - 13 h 15	*Déjeuner*
13 h 15 - 14 h	Réunions en petits groupes 2 (Conceptualisation – groupe B; incidences sur les politiques – groupe C; la mesure – groupe A)
14 h - 14 h 45	Réunions en petits groupes 3 (Conceptualisation – groupe C; incidences sur les politiques – groupe A; la mesure – groupe B)
14 h 45 - 15 h 15	*Pause*
15 h 15 - 15 h 45	Rapport préliminaire présenté par les rapporteurs de l'atelier (en plénière)
15 h 45 - 16 h 45	Discussion générale dirigée (en plénière)
16 h 45 - 17 h	Récapitulation et identification des prochaines étapes (en plénière)

Le Projet de recherche sur les politiques tient à remercier Statistique Canada de son appui dans la réalisation de cet atelier.

Ces documents de discussion ont été préparés en vue de la tenue d'un atelier interministériel sur le capital social au lac Meech, le 19 juin 2003. Cet atelier a fait office de consultation auprès de chercheurs en politiques publiques et de représentants de la direction de plusieurs ministères fédéraux. Les documents ont été rédigés à des fins de discussion seulement; ils ne reflètent pas nécessairement une position officielle du gouvernement du Canada.

Atelier sur le capital social
Juin 2003

Document d'information sur la conceptualisation

Introduction

Depuis 10 ans, le concept de capital social suscite un intérêt considérable dans les sphères universitaires et celles responsables des politiques publiques. Assimilé sommairement aux réseaux de relations sociales et aux normes connexes auxquels on peut recourir pour faciliter une action, le capital social est considéré comme une ressource utile pour les particuliers et pour le bien-être de la collectivité. Le concept a été appliqué à une multitude de domaines, dont la famille, l'éducation, les jeunes en difficulté, la santé publique, le développement économique, le renouvellement démocratique et bien d'autres.

La polyvalence apparemment sans limite de ce concept, compte tenu de l'éventail de sujets et des variations des niveaux d'analyse auxquels il est appliqué, est à l'origine d'une grande partie de l'émoi et des critiques qu'il soulève. Les sceptiques s'inquiètent du fait que le concept a été élargi et adapté à tellement de domaines qu'il est devenu une sorte de notion « passe-partout ». À l'évidence, la diversité des démarches d'analyse du capital social et l'absence d'un consensus sur une conceptualisation unique et rigoureuse expliquent la frustration énorme ressentie par ceux qui tentent d'appliquer le concept de capital social à l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes. En réponse à ces divergences, le projet interministériel lancé par le Projet de recherche sur les politiques intitulé « Le capital social comme instrument des politiques publiques » cherche notamment à dégager la meilleure façon de conceptualiser le capital social pour les besoins de l'élaboration de politiques publiques au Canada.

Le présent document est destiné à orienter la consultation qui sera entreprise au sujet de ce concept auprès de gestionnaires et de chercheurs se consacrant aux politiques publiques fédérales. À ce titre, il est donc divisé en plusieurs sections. La première porte sur la définition du capital social : elle examine d'abord la base intuitive du concept et les raisons motivant le choix du terme « capital social », elle résume ensuite trois définitions fondamentales avancées par Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam et, enfin, elle présente certaines des évolutions du concept au cours des dernières années. On continue de se demander laquelle de ces démarches constitue le meilleur fondement (si celui-ci existe) de l'analyse du capital social.

La deuxième section se penche sur les genres d'issues, favorables ou non, que le capital social est supposé générer. Le document présente ensuite les différentes sortes de capital social recensées, en particulier les distinctions importantes entre le capital social « qui unit », celui « qui lie » et celui « qui relie ». Étant donné que les réseaux de relations sociales forment le tissu même du capital social, le présent document passe ensuite en revue certaines des méthodes retenues pour

étudier ces relations et examine si les normes et les attitudes font partie intégrante du capital social. La dernière partie du document rappelle que le capital social varie selon les caractéristiques générales de l'environnement dont les réseaux font partie.

Qu'est-ce que le capital social?

Si tant d'érudits et de chercheurs désirent étudier le concept de capital social, c'est en partie parce que la plupart des gens semblent le relier de façon intuitive à leur expérience personnelle. Comme l'expliquent Woolcock et Narayan (2000, p. 3), « ...le fondement même du capital social réside dans le fait que la famille, les amis et les collègues constituent un atout important, sur lequel on peut compter en période de crise, qui est en soi une source de plaisir ou qui peut se traduire par des gains » [*traduction*]. Qu'il s'agisse d'un appui dans les moments difficiles, de la recherche d'un nouvel emploi ou simplement d'amis avec qui passer une soirée en ville, il est important d'avoir des contacts. Selon les auteurs, ce qui est vrai pour la personne l'est également pour les collectivités : celles qui ont davantage de réseaux sociaux sur lesquels s'appuyer sont mieux placées pour relever les défis divers auxquels elles sont confrontées. À l'inverse, les personnes ou les collectivités qui comptent moins de contacts disposent de moins d'appuis et de moyens d'atteindre leurs objectifs. Autrement dit, les sources du capital social font partie de la structure même des relations sociales tissées avec le temps et à laquelle une personne est intégrée ou qui sont intégrées à une collectivité.

Il est donc clair que le « réseau de relations » d'une personne peut avoir une influence considérable sur son bien-être. On peut maintenant se demander pourquoi le terme « capital social » a été choisi pour désigner ce phénomène. Certains continuent même de contester le choix du terme « capital ». En général, ce terme évoque des biens que l'on peut accumuler et employer pour générer des richesses supplémentaires. Adler et Kwon (2002, p. 21 et 22) citent plusieurs raisons justifiant le choix du terme « capital » dans ce contexte. Les réseaux sociaux seraient une forme de capital du fait que, comme tout capital physique ou humain, il s'agit (possiblement) d'un bien à long terme dont la production et l'acquisition ne sont pas gratuites (elles exigent du temps et des efforts, voire de l'argent), mais dans lequel on peut investir dans l'espoir d'en retirer des profits ultérieurs. Comme le capital physique et humain, il peut remplacer ou compléter d'autres formes de capital. Par exemple, des « contacts haut placés » peuvent permettre à une personne de réussir même si son capital financier et humain est limité.

Ceci dit, le capital social se distingue d'autres formes de capital de plusieurs façons. Avant tout, comme le signalent Grootaert et van Bastelaer (2002), c'est la

seule forme de capital qui ne peut exister au sein d'une économie de style « Robinson Crusoé », du moins jusqu'à l'arrivée sur l'île de Vendredi. Autrement dit, à la différence des autres formes de capital, le capital social ne réside pas en un seul intervenant, mais plutôt en les relations de l'intervenant avec d'autres intervenants. De plus, Adler et Kwan (2002) estiment que, contrairement aux autres formes de biens, les investissements dans le capital social sont difficilement quantifiables, même en principe (voir toutefois le travail de Johnson, 2003, à ce sujet). Comme l'avance Uphoff (2000, p. 1) le défi que pose l'interprétation du concept du capital social consiste à éviter de faire une analogie trop littérale avec d'autres formes de capital, tout en étant ouvert à l'étude des similitudes pour en retirer tous les enseignements possibles.

Woolcock et Narayan (2000, p. 228 et 229) font remarquer que même si l'étude de l'importance des relations sociales a commencé il y a très longtemps, le terme « capital social » a été utilisé pour la première fois avec son sens actuel en 1916 par un surintendant scolaire de la Virginie occidentale, Lyda J. Hanifan, dans un de ses écrits. Le terme a ensuite disparu pendant plusieurs décennies, pour être réinventé séparément à plusieurs reprises au cours des années 1950, 1960 et 1970, dans les travaux de Jane Jacobs (1961) et de Glenn Loury (1977), entre autres. Cependant, on s'entend de plus en plus sur le fait que les véritables bases de la définition et de la conceptualisation du capital social ont été jetées à partir des années 1980 par trois éminences : Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam (Field, 2003, p. 13). Chacun de ces chercheurs a appliqué sa propre démarche au concept, et chaque démarche a ses points forts et ses faiblesses.

Pierre Bourdieu

Quoique Bourdieu ait été la première de ces figures marquantes à faire une analyse systématique du capital social, la multiplication des études consacrées à cette notion est davantage liée aux travaux ultérieurs de Coleman et de Putnam. Ces dernières années, un nombre croissant d'auteurs ont toutefois « redécouvert » l'importance de sa conceptualisation (par exemple Portes, 1998; Foley et Edwards, 1999; Morrow, 2001). Dans son article publié en 1986 et consacré aux formes du capital, Bourdieu soutient que le capital social est « l'ensemble des ressources réelles et potentielles liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissance et de reconnaissance mutuelles — soit, en d'autres termes, l'appartenance à un groupe » [*traduction*] (p. 249). Selon cette conceptualisation, le capital social consiste en les relations sociales qu'une personne peut utiliser pour accéder aux ressources de ceux avec lesquels elle entretient des contacts, ainsi qu'en la quantité et la qualité de ces ressources. Bourdieu soutient également qu'un réseau de relations sociales n'est pas une caractéristique inhérente de la nature ni même de la société, mais plutôt, comme le capital physique ou humain, le produit de stratégies d'investissement délibérées et productives – la production

et la reproduction du capital social exige un effort (ou un investissement) soutenu en sociabilité. S'inspirant d'une tradition néo-marxiste, Bourdieu s'inquiète du fait que l'interaction du capital social avec d'autres formes de capital peut reproduire des inégalités sociales. Il fait remarquer, par exemple, qu'il est bien plus facile pour les personnes possédant des niveaux élevés d'autres formes de capital d'établir des réseaux utiles de capital social. Ces gens « sont recherchés pour leur capital social et, du fait qu'ils sont bien connus, méritent d'être connus… ils sont connus de davantage de personnes qu'ils n'en connaissent, et leurs efforts de sociabilité, lorsqu'ils sont déployés, sont très productifs » [*traduction*] (p. 250).

Foley et Edwards (1999, p. 143) soutiennent que l'un des points forts de la contribution de Bourdieu, qui le distingue de Coleman et Putnam, est la clarté et la cohérence de la méthode qu'il propose pour mesurer ou quantifier le capital social : selon Bourdieu (1986, p. 249), « le volume du capital social en la possession d'un agent donné… dépend de l'ampleur des relations établies qu'il peut effectivement mobiliser et du volume du capital (économique, culturel ou symbolique) dont chaque personne avec laquelle il a des liens est elle-même pourvue » [*traduction*]. Foley et Edwards (1999, p. 165) font également l'éloge de la méthode employée par Bourdieu pour démontrer que l'emplacement d'un réseau social dans un contexte socioéconomique plus large a des retombées importantes sur la capacité de ce réseau à mettre ses membres en rapport avec des ressources diverses. Comme l'indique Field (2003, p. 19), l'insistance de Bourdieu à expliquer les liens entre le capital social et les inégalités et le pouvoir apporte une rectification utile aux travaux de Coleman et Putnam. En revanche, Field affirme également que Bourdieu, dans sa description partiale des avantages du capital social pour ceux qui le détiennent, néglige d'en citer les éléments néfastes possibles, du moins pour ceux qui en possèdent beaucoup.

James Coleman

Coleman, qui comptait parmi les plus éminents sociologistes des États-Unis à son décès en 1995, a eu une influence plus vaste sur le développement du concept de capital social que Bourdieu, en particulier en Amérique du Nord. Alors que Bourdieu s'inquiète de l'usage du capital social par les élites à des fins d'autoreproduction, Coleman démontre que le capital social peut être une ressource importante pour les autres groupes, notamment par ses études longitudinales sur les résultats scolaires dans les écoles secondaires publiques et catholiques de collectivités défavorisées. Selon Coleman (1990, p. 302), le capital social est :

> « une série d'entités différentes qui ont deux éléments en commun : elles sont une partie constituante d'une structure sociale et elles facilitent toutes certaines actions des personnes qui font

> partie de cette structure... Contrairement à d'autres formes de capital, le capital social est inhérent aux relations entre les personnes. Il ne se situe ni dans les individus ni dans les instruments physiques de production. » [*traduction*]

Les formes du capital social recensées par Coleman sont notamment les obligations et les attentes, le potentiel de l'information, les normes et les sanctions effectives, les relations d'autorité, l'organisation sociale dont on peut s'approprier et l'organisation intentionnelle. À l'inverse de Bourdieu, Coleman soutient que le capital social n'est pas le produit d'un investissement délibéré, mais plutôt le sous-produit d'autres activités.

La définition plutôt vague de Coleman et sa liste de formes très hétérogène – dont on peut dire qu'elle regroupe en fait des déterminants, des sources et des résultats du capital social – ont été critiquées par Portes (1998), selon qui elles seraient une source de confusion et de contradiction dans les documents consacrés au capital social. Coleman a également été attaqué pour son conservatisme et pour son insistance sur le rôle primordial que les structures familiales traditionnelles et la participation religieuse joueraient dans la génération d'un capital social tangible.

Toutefois, c'est à Coleman que l'on doit d'avoir présenté le concept aux publics nord-américains et d'en avoir amorcé l'étude empirique approfondie. Les travaux de Coleman décrivant comment le capital social est généré par des intervenants rationnels et comment il peut être utilisé par les parents pour satisfaire et affirmer les attentes familiales concernant leurs enfants dans des collectivités unies ont eu une influence considérable. De même, sa description des possibilités qui s'offrent aux intervenants d'investir rationnellement dans la confiance et la réciprocité (par la création et le respect répétés d'obligations importantes dans un réseau donné) a elle aussi eu une incidence profonde. Il convient de remarquer que sa préoccupation à l'égard de la confiance ne concerne pas la « confiance généralisée » abordée dans maints recueils de sciences politiques. Coleman se penche plutôt sur la façon dont les membres d'un réseau social créent des normes précises de réciprocité et de confiance qui ont peu ou pas de valeur hors de ce contexte. À cet égard, on cite souvent l'exemple des normes de confiance créées dans un réseau donné de marchands de diamants pour faciliter les relations commerciales, mais que les membres n'utilisent pas pour leurs relations hors de ce réseau (Edwards et Foley, 1998).

Robert Putnam

Si Coleman a marqué le domaine de la théorie sociale, l'influence de Robert Putnam sur l'évolution des travaux consacrés au capital social a été énorme. Putnam est considéré comme le spécialiste en sciences sociales des années 1990 le

plus fréquemment cité. Les talents d'orateur de ce politologue de Harvard et son habileté à lier le concept à diverses grandes préoccupations se rattachant aux politiques publiques ont joué un rôle central dans la popularisation du capital social. Alors que Bourdieu et Coleman axaient leurs démarches sur le capital social aux niveaux individuel et familial, Putnam entreprenait d'étudier le concept à titre de caractéristique de grands ensembles. Son étude originale et féconde du capital social, intitulée *Making Democracy Work* (1993), était consacrée à l'efficacité comparative de l'administration régionale en Italie. Dans cet ouvrage, il définit le capital social comme « des caractéristiques de l'organisation sociale, telles les réseaux, les normes et la confiance, qui peuvent renforcer l'efficacité de la société en favorisant des actions coordonnées » (p. 167). Ses travaux ont captivé l'imagination des universitaires et du public à la suite de son court article de 1995 intitulé « Bowling Alone », dans lequel il étudiait la situation de l'engagement civique aux États-Unis. Il a plus tard consacré un livre complet, qui porte le même titre, au sujet (2000). Putnam soutient que le capital social en Amérique connaît un déclin à long terme, en raison d'une réduction des activités associatives liée à un changement de génération, à l'importance croissante de la télévision et à l'augmentation de la durée des déplacements quotidiens. Il met l'accent sur le rôle de ce genre d'activités associatives, lesquelles amènent régulièrement des gens qui se connaissent peu ou pas à se rencontrer et stimulent ainsi la coopération, la solidarité et le dévouement à l'intérêt public. Cela se traduirait selon lui par une réciprocité sociale et une confiance générales. Putnam soutient que le déclin du capital social (tel qu'il est mesuré par l'activité associative) est important car il est lié à plusieurs indicateurs du bien-être comme la santé, l'éducation et la prospérité. Putnam montre que les nations ayant les mesures les plus élevées en matière de capital social sont aussi celles qui ont les meilleurs indicateurs de bien-être.

Les travaux de Putnam ont suscité diverses critiques. On a notamment reproché à ses premières études d'être ethnocentriques et de ne pas tenir compte des sexes (notamment sa description des années 1950 comme l'âge d'or du capital social) et d'omettre de reconnaître l'« aspect négatif » du capital social, qui peut avoir des conséquences nuisibles. Son livre de 2000 répond toutefois à certaines de ces préoccupations en consacrant tout un chapitre aux effets néfastes du capital social (même si le livre dans son ensemble continue d'en souligner le potentiel positif). De même, dans ses travaux, il tente de répondre aux reproches selon lesquels ses observations reposeraient en fait non pas sur une diminution, mais sur un changement des tendances relatives à l'association (il a par exemple examiné le nombre de participants à certains groupes de jeunes, sans toutefois inclure les Guides, dont le nombre a augmenté de façon soutenue dans les années 1990 parallèlement à une refonte de l'organisation; d'autres font remarquer qu'il a omis les collectivités virtuelles et le consumérisme politique). Malgré cela, les critiques à son égard demeurent nombreuses.

Un autre point, peut-être plus important, lui est reproché : le lien qu'il établit entre la vie associative et la confiance sociale générale. À la différence de Coleman, Putnam ne se limite pas à la façon dont la confiance se forme entre les relations au sein des réseaux; il se concentre aussi sur la conversion de ce phénomène en une confiance sociale générale qui renforce l'efficacité de l'action collective par l'entremise d'institutions de régie. On a critiqué Putnam pour sa tendance à restreindre à outrance la compréhension des réseaux sociaux en raison de l'importance qu'il accorde à la vie associative et du fait qu'il n'a pas démontré de façon empirique que la vie associative produit effectivement des niveaux plus élevés de confiance sociale générale, qui favorisent un gouvernement de meilleure qualité (en fait, certains travaux empiriques semblent même réfuter ce rapport de cause à effet). De même, certains l'accusent de manquer de rigueur et de précision dans sa conceptualisation du capital social comme un macro-phénomène de grands ensembles distinct du micro-contexte propre aux personnes et aux réseaux dont elles font partie (R.-U., 2001; Foley et Edwards, 1999; Edwards et Foley, 1998; Portes, 1998).

Recherches ultérieures

D'innombrables études sur le capital social ont été menées au cours des dernières années, par divers intervenants en sciences sociales et en politiques publiques. Elles ont engendré l'extension de l'interprétation du capital social ou des démarches à tant d'aspects différents qu'il est désormais difficile de résumer les tendances qui s'en dégagent. Plusieurs auteurs se sont toutefois attelés à cette tâche. Parmi les nombreux documents sur le capital social et le développement économique, Woolcock et Narayan (2000, p.229 à 239) font une distinction entre quatre démarches d'examen du capital social :

- le point de vue communautariste, qui examine le capital social principalement en fonction de l'état de l'activité associative dans une collectivité donnée, en tenant pour acquis que le capital social doit être développé car on n'en tire que des avantages et en ignorant ses effets nuisibles;
- le point de vue des réseaux, qui étudie comment des combinaisons différentes de capital social (comme le capital social « qui unit » et celui « qui lie ») peuvent générer des effets positifs et négatifs;
- le point de vue institutionnel, selon lequel la vitalité des réseaux communautaires est le produit de l'environnement politique, juridique et institutionnel;
- finalement, la démarche privilégiée des auteurs, à savoir le point de vue synergique, qui tente de faire le lien entre le point de vue des réseaux et le point de vue institutionnel en reconnaissant la complémentarité possible des institutions publiques et des réseaux sociaux ainsi que l'incidence de l'efficacité des institutions sur les réseaux qui y sont intégrés (voir la

discussion consacrée à ces démarches dans le document d'information sur les mesures).

Adler et Kwon (2002, p. 19 à 21) classent les démarches récentes quelque peu différemment, en faisant remarquer que certaines démarches relatives au capital social sont axées sur les relations entretenues par un intervenant avec d'autres intervenants, alors qu'une deuxième catégorie de démarches se concentre sur la structure des relations entre les intervenants d'une collectivité et qu'un troisième groupe se consacre aux deux types de liens. Foley et Edwards (1999) proposent une autre perspective des différentes démarches à l'égard du capital social dans les documents existants. Dans leur examen de 45 études de toutes les disciplines des sciences sociales, ils constatent une répartition plus ou moins égale entre qui ceux qui considèrent le sujet comme une variable dépendante et ceux qui le traitent comme une variable indépendante. De même, on trouverait dans ce domaine deux optiques en proportions plus ou moins égales : ceux qui appliquent le concept essentiellement en fonction de normes et de valeurs et ceux qui utilisent des interprétations structurelles plus sociales.

Les maintes études sur le capital social ont attiré autant de critiques. Comme le fait remarquer Woolcock (2001, p. 13 et 14), le concept a été critiqué pour la faiblesse de sa substance et le fait que sa popularité s'explique tout simplement par un marketing efficace. Toutefois, l'auteur réfute cet argument en avançant que l'étude du capital social se serait déjà effondrée d'elle-même si le concept n'avait pas été étayé par un fondement empirique suffisamment rigoureux. Le marketing efficace du concept a aussi eu un effet négatif : inciter certains à tenter de profiter de la popularité du terme en l'employant à tort et à travers dans leurs travaux, alors même qu'ils ne comprenaient que vaguement de quelle façon le terme avait été élaboré par des spécialistes. Cependant, Woolcock soutient qu'une base cohérente et rigoureuse est en train de s'établir. Il attire notamment l'attention sur le consensus de plus en plus généralisé quant à la définition suivante du capital social : « les normes et les réseaux qui facilitent l'action collective » [*traduction*] (2001, p. 13). En fait, cette définition est très proche de celle de plus en plus populaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2001, p. 41) : « réseaux, ainsi que normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein de groupes ou entre ceux-ci ».

Les effets positifs et négatifs du capital social

On reproche souvent à Bourdieu, à Coleman et à Putnam que leur exposé des conséquences ou des effets du capital social ne tient pas suffisamment compte de son incidence néfaste possible. Toutefois, à mesure que le domaine se développe, les effets éventuels font l'objet d'une étude plus attentive.

Adler et Kwon (2002, p.29 et 30) soulignent trois grands avantages du capital social : l'information, l'influence et la solidarité. Les réseaux sociaux facilitent la circulation de l'information. Les spécialistes en sciences sociales peuvent se renseigner sur les recherches les plus récentes par leurs interactions quotidiennes avec leurs collègues. Les personnes à la recherche d'un emploi peuvent, grâce à leurs contacts, être les premières informées de nouvelles occasions d'emploi. Grâce aux liens communautaires, les immigrants récents peuvent obtenir des renseignements essentiels à leur intégration sociale. Les réseaux sociaux peuvent aussi conférer un certain pouvoir et de l'influence - comme le décrit Coleman dans son exemple du « Senate Club » aux États-Unis où certains sénateurs, qui sont plus influents que d'autres en raison des obligations contractées à leur égard par des collègues, peuvent utiliser ce pouvoir pour faire approuver leur programme législatif. Selon ces auteurs, le troisième avantage serait le potentiel qu'aurait le capital social de stimuler la solidarité. En particulier, des normes sociales bien établies et les principes associés à un réseau social très uni peuvent favoriser le respect des règles et des coutumes locales et réduire ainsi le besoin de contrôles officiels.

Outre ces avantages, il y aurait plusieurs effets néfastes possibles. À l'évidence, certains réseaux sociaux, comme les cellules terroristes ou les activités mafieuses, peuvent utiliser leur capital social à des fins destructrices et indésirables. Portes (1998, p. 15 à 18) donne quatre autres exemples de conséquences négatives : l'exclusion des étrangers des ressources contrôlées par les membres du réseau, les demandes excessives faites aux membres qui ont réussi par des confrères moins assidus qui cherchent à profiter de leur succès dans des groupes marqués par un niveau élevé de solidarité, des restrictions aux libertés individuelles (en particulier dans les réseaux très unis) et le nivellement par le bas de normes qui pourraient empêcher les membres d'un groupe traditionnellement opprimé de participer pleinement à la vie sociale.

Même si les chercheurs commencent à peine à découvrir les conditions expliquant les variations des effets positifs et négatifs, il est clair que ces variations découlent entre autres des configurations diverses de différentes sortes de capital social. La section suivante est consacrée au classement selon ces diverses catégories.

Les formes du capital social

Les réseaux sociaux qui forment le tissu du capital social peuvent avoir chacun une configuration différente, avec ses points forts et ses faiblesses propres. L'établissement des trois sortes de capital social suivantes s'est avérée particulièrement utile pour comprendre les sources et les effets du capital social : le capital social qui unit, le capital social qui lie et le capital social qui relie.

Putnam (2000, p. 22 et 23) insiste sur la distinction entre le capital social qui unit et celui qui lie. Le capital social qui unit désigne les relations au sein de groupes homogènes, comme ceux existant dans les sociétés d'aide mutuelle, les enclaves ethniques ou les cercles sportifs en vogue. Putnam compare les liens étroits tissés dans les réseaux denses et homogènes à un « ciment sociologique » et suggère qu'ils conviennent surtout pour fournir à leurs membres le soutien social et psychologique dont ils ont besoin pour « s'en tirer » dans leurs activités quotidiennes. Toutefois, cette forte loyauté de groupe peut facilement mener à certains effets néfastes relevés par Portes et cités dans la section précédente, comme l'exclusion des étrangers ou la restriction des libertés des membres du réseau.

En revanche, le capital social qui lie est plus hétérogène et dépasse les divisions sociales. Putnam suggère que cette forme de capital social est utile pour accéder à des ressources externes et pour la diffusion de l'information. Cette perspective s'appuie sur l'importance des « liens faibles » étudiés pour la première fois par Mark Granovetter dans les années 1970. De tels liens faibles vers des sources diverses peuvent, dans certaines situations (comme la recherche d'un emploi), être en fait plus utiles pour les personnes désireuses d'« arriver » que des liens étroits avec des parents ou des amis intimes. Putnam prend cependant soin de souligner qu'il ne faut pas voir dans le « capital social qui unit » et le « capital social qui lie » des catégories exclusives, mais plutôt des dimensions relatives en fonction desquelles différents réseaux peuvent être comparés.

Plusieurs chercheurs apprécient pour leur part l'utilité de la catégorie du capital social qui relie. Même si certains considèrent le capital social qui relie comme une forme de capital social qui lie, Woolcock (2001, p. 13) soutient que le capital social qui lie est essentiellement traité comme une catégorie horizontale d'interrelations, alors que le capital social qui relie reflète mieux une dimension verticale importante du capital social. Le capital social qui relie désigne donc des liens entre différents niveaux d'abondance et divers statuts sociaux. Woolcock indique que de tels réseaux sont essentiels pour mettre à profit les ressources, les idées et l'information provenant d'institutions officielles au-delà de la collectivité (ce qui est particulièrement important pour le développement économique).

Même si un grand nombre d'analystes jugent ces distinctions très utiles, celles-ci ne constituent pas une classification exhaustive. D'autres catégorisations du capital social peuvent faciliter les analyses, selon le contexte. Par exemple, Adler et Kwon (2002, p. 18) soulignent l'importance de la distinction entre les réseaux sociaux fondés sur des relations commerciales, ceux reposant sur des relations hiérarchiques et ceux s'appuyant sur des relations sociales. Étant donné les formes très variées que peuvent prendre les réseaux, les analystes commencent à peine à étudier les usages analytiques possibles des différentes catégorisations.

Démarches relatives aux réseaux sociaux

Outre le consensus émergent selon lequel le tissu du capital social est composé de réseaux de relations sociales, Adler et Kwon (2002, p. 22 et 23) font remarquer qu'il existe des divergences profondes en ce qui concerne les aspects précis des réseaux sociaux qui formeraient le capital social. Les études sur les relations sociales du capital social se divisent en deux camps : celles qui mettent uniquement l'accent sur la structure officielle des liens qui composent le réseau et celles qui se penchent également sur la teneur ou la qualité de ces liens.

La démarche structurelle est privilégiée par les partisans de l'analyse des réseaux sociaux. Cette analyse est une discipline en soi depuis plusieurs décennies et les chercheurs dans ce domaine ont formulé plusieurs méthodes pour étudier les effets considérables de la configuration ou de la structure des relations au sein d'un réseau. Seilbert *et al.* (2001) donnent un aperçu utile de certaines des principales démarches dans ce domaine : la théorie des liens faibles (Granovetter, 1973), la théorie des trous structuraux (Burt, 1992) et la théorie des ressources sociales (décrite dans les travaux de Nan Lin). Même si ces démarches varient selon leur évaluation des structures de relations qui sont les plus utiles pour chaque résultat escompté, elles reposent toutes sur le principe selon lequel la configuration ou la structure des relations est à l'origine de ces résultats (ou de leur absence).

Toutefois, alors même que la structure des relations au sein des réseaux sociaux peut en soi produire des effets importants, il n'est pas évident que l'on puisse négliger d'étudier la nature de ces relations. Selon Adler et Kwon (2002), plusieurs études ont, par exemple, démontré que la nature des relations de travail (amicales ou purement professionnelles) entretenues par un gestionnaire peut influer profondément sur son avancement. Un grand nombre d'analystes considèrent donc que les normes et les attitudes associées aux relations des réseaux contribuent autant que la structure des relations au sein d'un réseau aux avantages dérivés du capital social. La prise en compte de ce genre de normes est notamment conforme à la définition du capital social de l'OCDE citée plus haut. En fait, l'OCDE (2001) soutient que les normes de confiance sont autant une composante du capital social (c.-à-d. un élément des réseaux sociaux) qu'un produit du capital social.

Malheureusement, la volonté d'intégrer les normes, en particulier celles touchant la confiance et la réciprocité, à l'interprétation du capital social a également été à l'origine d'un débat et d'une confusion considérables dans les documents consacrés au capital social. Du point de vue de la mesure, tenter d'évaluer la nature ou la qualité des relations au sein d'un réseau social est une tâche bien plus ambitieuse que l'évaluation de la configuration ou de la structure de ces

relations. Par ailleurs, la prise en compte de normes et d'attitudes comme indicateurs du capital social, en l'absence de tout lien constaté avec des réseaux particuliers, pose un problème d'envergure, quoique très commun dans les travaux consacrés à la question. Il faut notamment éviter d'utiliser des mesures de la confiance sociale généralisée comme indicateurs du capital social. Savoir si la confiance sociale généralisée est effectivement un résultat du capital social est une question empirique à laquelle on n'a pas encore apporté de réponse satisfaisante. Au bout du compte, il faut effectuer un examen approfondi pour décider si les normes et les attitudes devraient être considérées simplement comme des déterminants ou des produits possibles du capital social, ou les deux, ou si elles constituent le capital social lui-même, tout comme la structure des relations d'un réseau.

Finalement, la question concernant ce que Adler et Kwon (2002, p. 26) appellent la « capacité », à savoir les compétences et les ressources des divers membres du réseau, occupe une place mal définie dans les interprétations du capital social. Une perspective restreinte (p. ex. celle de Portes, 1998) soutient que ces compétences ou ces ressources complètent le capital social, alors qu'une démarche plus globale voit en ces ressources une composante du capital social (comme le suggérait Bourdieu, 1986). Les partisans de ce point de vue plus général jugent le concept de capital social – qui est selon eux un bien accumulé – sans valeur en l'absence d'une estimation de l'utilité des divers liens. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'obtenir un conseil médical, il n'existe un « bien de capital social » qu'à condition d'avoir un contact avec quelqu'un ayant les connaissances médicales voulues. Par ailleurs, certains analystes pourraient avancer que d'inclure les ressources dans le concept du capital social rendrait le concept trop large pour qu'il se prête à mesure et analyse.

L'importance du contexte

On pourrait reprocher à certaines interprétations du capital social de manquer de fondement historique et de négliger de tenir compte des contextes particuliers auxquels des réseaux donnés sont associés. En effet, le contexte social, politique, économique et institutionnel général peut influer considérablement sur la structure et les capacités des divers réseaux de capital social. Foley et Edwards (1999, p. 154) font remarquer que le capital social d'un quartier peut, par exemple, être renforcé ou affaibli par des formes diverses d'infrastructure sociale, comme les activités des agents immobiliers, les comptes rendus présentés dans les journaux locaux ou les programmes de police communautaire. Veenstra (2001, p. 77) soutient que les déséquilibres en matière de pouvoir qui se rattachent aux structures sociales les plus profondes (comme les relations entre les classes ou entre les sexes) et aux normes connexes sont rarement reconnus consciemment par les intervenants dans leurs interactions, alors qu'elles exercent

pourtant une influence considérable sur les formes du capital social dans lesquelles ces intervenants investissent ou auxquelles ils font appel. Compte tenu des rapports de force habituels dans l'environnement général, il est peu probable que le capital social soit réparti équitablement ou également et la valeur de son usage varie. Mentionnons, à titre d'exemple, les différences entre les sources et les utilisations du capital social auxquelles les femmes avaient accès dans les années 1950 au Canada et celles qui s'offrent aux Canadiennes aujourd'hui. Cela peut sembler évident, mais de nombreuses méthodes d'analyse du capital social négligent de reconnaître qu'il ne faut pas s'attendre à ce que les configurations et les formes prédominantes du capital social à un endroit donné demeurent inchangées dans le temps et dans l'espace.

Bibliographie

Adler, Paul S. et Seok-Woo Kwon. « Social Capital: Prospects for a New Concept », *Academy of Management Review*, vol. 27, nº 1 (2002), p. 17-40.

Bourdieu, Pierre. « The Forms of Capital », dans J.G. Richards (dir.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, p. 241-258, 1986.

Burt, Ronald. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1992.

Coleman, James. *Foundations of Social Theory*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990.

Edwards, Bob, et Michael Foley. « Social Capital and Civil Society Beyond Putnam », *American Behavioral Scientist*, vol. 42, nº 2 (1998).

Field, John. *Social Capital*, Londres, Routledge, 2003.

Foley, Michael et Bob Edwards. « Is it Time to Disinvest in Social Capital? », *Journal of Public Policy*, nº 19 (1999), p. 141-173.

Granovetter, Mark. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, nº 78 (1973), p.1360-1380.

Grootaert, Christiaan et Thierry van Bastelaer. « Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative », Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, 2002.

Jacobs, Jane. *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Liège, Pierre Mardaga, 1961.

Johnson, Cathleen. (2002). « A Model of Social Capital Formation», Social Research and Demonstration Corporation, polycopié, 2002.

Lin, Nan. *Social Capital : a theory of social structure and action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Loury, Glen. « A Dynamic Theory of Racial Income Differences », dans P.A. Wallace et A. LeMund (dir.), *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1977.

Morrow, Virginia. « Young people's explanations and experiences of social exclusion: retrieving Bourdieu's concept of social capital », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 21, nos 4/5/6 (2001), p.37-63.

OCDE. (Organisation de coopération et de développement économiques). *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social*, Paris, OCDE, 2001.

Portes, Alejandro. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology », *Annual Review of Sociology*, no 24 (1998), p. 1-24.

Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1993.

Putnam, Robert. « Bowling Alone: America's declining social capital », *Journal of Democracy*, no 6 (1995), p. 65-78.

Putnam, Robert. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000.

Royaume-Uni (Office for National Statistics). *Social Capital: A review of the literature*, 2001.

Seibert, Scott E., Maria L. Kraimer et Robert C. Liden. « A Social Capital Theory of Career Success », *Academy of Management Journal*, vol. 44, no 2 (2001), p. 219-237.

Uphoff, Norman. « Understanding Social Capital : Learning from the analysis and experience of participation » Mansholt Graduate School Seminar (2000), http://www.sls.wau.nl/mi/Activities/Papers/default.htm consulté le 30 juillet 2003.

Veenstra, Gerry. « Capital social et santé », *Isuma : revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, no 1 (2001), p. 82-92.

Woolcock, Michael. « Le rôle du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économique », *Isuma : revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, no 1 (2001), p. 11-18.

Woolcock, Michael et Deepa Narayan. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy », *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no 2 (2000), p. 225-249.

Atelier sur le capital social
Juin 2003

Document d'information sur la mesure

Introduction

On l'a déjà signalé dans d'autres documents d'information de la présente série : des chercheurs de nombreuses disciplines et des milieux chargés de l'élaboration des politiques dans plusieurs pays semblent s'intéresser vivement aux effets positifs de la participation à des groupes et à des réseaux sociaux. Selon eux, cette participation peut accroître le bien-être individuel, collectif et social. Ainsi, conjugué à une information pertinente, le concept de capital social peut offrir une optique très instructive pour élaborer et ajuster des programmes et des politiques dans des domaines tels que le développement économique, la participation au marché du travail, l'intégration des immigrants, le multiculturalisme et la diversité, la jeunesse en transition, la prévention du crime, les effets sur la santé, les communautés autochtones et l'engagement civique.

Néanmoins, pour l'instant, le capital social demeure un concept difficile à traduire dans la pratique en ce qui a trait à l'élaboration des politiques publiques. Le problème tient en partie de la difficulté à définir et à mesurer le capital social, à établir des distinctions entre ses diverses formes (par exemple le capital social qui unit, celui qui lit et celui qui relie) et à évaluer ses effets sur d'autres indicateurs de rendement. Cette problématique constitue essentiellement la logique qui sous-tend le projet interministériel de recherche sur les politiques traitant du capital social comme instrument des politiques publiques. Le projet a pour objectif d'élaborer un cadre rigoureux d'analyse et de mesure du capital social; il vise aussi à évaluer l'utilité de ce concept pour l'élaboration des politiques et à formuler des recommandations à cet égard.

Le présent document aborde les questions de mesure liées au concept de capital social. Quels sont les divers cadres d'analyse ou méthodes permettant de mesurer le capital social? À la lumière des théories actuelles, que faut-il essayer de mesurer exactement et à quel degré? Quelles sources d'information sont maintenant disponibles ou le seront bientôt? Que fait-on à l'échelle internationale? Quelles données devrait-on recueillir à l'avenir? Le document traite de ces questions et en pose d'autres pour stimuler la discussion.

Grâce aux renseignements recueillis au cours de consultations, le projet sur le capital social du PRP donnera lieu à un document de travail proposant un cadre d'analyse détaillé. Ce cadre sera présenté, soumis à la critique et raffiné au cours des mois à venir; parallèlement, les options de collecte des données pour l'avenir feront l'objet d'une évaluation. Au terme de la démarche, il sera possible de formuler des recommandations concrètes concernant les futures collectes de données. De plus, l'élaboration d'un cadre d'analyse inspiré des théories actuelles permettra à l'ensemble des chercheurs en politiques publiques fédérales

d'appliquer de façon cohérente les concepts relatifs au capital social à des questions clés des politiques publiques.

Vers une approche cohérente de la mesure du capital social

Il est entendu que ce que l'on choisit de mesurer dépend de la définition du capital social retenue et du cadre d'analyse à l'intérieur duquel cette définition est conceptualisée. Des définitions variées sont utilisées dans différents contextes et elles sont rarement accompagnées d'un cadre d'analyse théorique explicite. Jusqu'à présent, la collecte des données officielles s'est faite de façon inclusive, en fonction des dimensions variées du capital social relevées dans la littérature. Bien que cette approche multidimensionnelle soit efficace pour intégrer les différentes définitions, on risque de perpétuer l'ambiguïté du concept et de nuire à son utilité potentielle.

L'Office for National Statistics (ONS) (R.-U., 2003b) du Royaume-Uni a créé une typologie thématique destinée à organiser les données retenues pour étudier le capital social. Statistique Canada s'est prêté à un exercice similaire en classant ses données en fonction des mêmes dimensions (Bryant et Norris, 2002). Le résultat constitue un point de référence utile aux lecteurs qui s'intéressent aux sources des données officielles sur le capital social actuellement disponibles. Ces catégories thématiques, inspirées de celles de Bryant et Norris, sont sommairement décrites ci-dessous.

Thème 1 : participation sociale et engagement civique : le premier thème se rattachant au capital social englobe les actions telles que la participation dans des organismes bénévoles, la participation à des clubs sociaux, l'action politique et l'engagement civique, l'aide à autrui et le sens d'appartenance à sa communauté.

Thème 2 : niveau de renforcement de l'autonomie : le deuxième thème traite de la satisfaction personnelle et de la perception d'une personne de la maîtrise qu'elle peut exercer sur sa vie et sur les événements qui l'affectent. Ce thème porte aussi sur l'estime de soi et sur la confiance en soi et sur la façon dont cette assurance permet à une personne de mener une vie satisfaisante, peut-être grâce à la création de réseaux et de liens sociaux aboutissant à du capital social.

Thème 3 : perception de la communauté : le troisième thème s'attache à la satisfaction à l'égard de la communauté de résidence. Ce thème englobe les services disponibles, le sentiment de sécurité et la perception du taux de criminalité dans le voisinage, la satisfaction à l'égard de la qualité de vie, notamment en ce qui concerne la pollution par le bruit et la propreté de l'environnement.

Thème 4 : réseaux sociaux, soutien social et interaction sociale : ce thème tend à recueillir le plus large consensus dans les discussions sur la mesure du capital social. La réflexion porte sur les réseaux sociaux, notamment les relations amicales et familiales, les systèmes de soutien et la profondeur des relations personnelles. L'interaction avec autrui est l'élément clé de ce thème et les bénéfices tirés des relations personnelles se traduisent par un accroissement ou un maintien du capital social.

Thème 5 : confiance, réciprocité et inclusion sociale : le thème final est axé sur la confiance et sur la réciprocité – la confiance envers autrui et envers les institutions. Le sujet de la confiance se rapporte à des indicateurs de la perception qu'ont les personnes de l'équité dans la vie, notamment en ce qui a trait à la discrimination, à la confiance envers autrui, à la confiance envers les institutions et les services publics et à la perception des valeurs communes. Certains considèrent la confiance comme un indicateur du capital social au sens où nous puisons tous dans cette ressource pour entretenir des relations personnelles et interagir avec autrui. Bien qu'on ne puisse clairement affirmer que la confiance est une condition préalable à la création de réseaux sociaux et à la participation à la vie sociale, ou vice versa, la confiance est un concept important associé au capital social.

Ces catégories font intervenir divers ensembles de concepts (qui recouvrent les déterminants, les composantes et les effets du capital social) et divers niveaux implicites d'analyse. Idéalement, on élaborerait un cadre d'analyse cohérent, fondé sur la théorie, qui pourrait expliciter les mécanismes sous-jacents au capital social en distinguant les composantes actuelles du capital social de ses déterminants et de ses effets.

Le présent document laisse entendre que nous devrons effectuer des choix stratégiques concernant les définitions et les niveaux d'analyse pour que le concept de capital social ait une application utile en recherche et en élaboration des politiques : cette préoccupation est au cœur du projet sur le capital social comme instrument des politiques publiques. Nous procéderons à ces choix au cours des prochains mois en consultant nos partenaires des ministères et des experts à l'extérieur du gouvernement. Cependant, nous posons déjà que l'approche la plus rigoureuse et la plus rattachée à la théorie est celle qui est fondée sur les personnes, les réseaux dont elles font partie et les caractéristiques structurelles et qualitatives de ces relations personnelles.

Examinons maintenant quelques écoles de pensée représentatives des principales façons de concevoir et de mesurer le capital social. Nous emprunterons d'abord une typologie décrite par Woolcock et Narayan (2000) qui identifie les approches

axées sur les réseaux sociaux, sur les communautés, sur les institutions et sur la synergie. Nous étudierons ensuite quelques cadres de mesure mis de l'avant sur la scène internationale. Au cours des discussions subséquentes, nous serons plus en mesure de dégager la conceptualisation du capital social qui convient le mieux dans le contexte canadien et les domaines les plus susceptibles de porter fruit dans l'application de ce concept en politiques publiques. Nous pourrons donc élaborer une stratégie efficace pour le mesurer.

Approches basées sur le communautarisme

La vision axée sur le communautarisme se penche sur diverses formes de participation. Cette approche correspond principalement au thème 1 de la typologie de l'ONS, et dans une certaine mesure, aux thèmes 2, 3 et 5. Selon Woolcock et Narayan (2000), la perspective communautariste considère que la participation dans des organismes locaux, tels des clubs, des associations et d'autres groupes civiques, est bénéfique en soi; plus l'engagement est grand, meilleurs sont les résultats. Le point faible de cette perspective vient du fait qu'il est difficile de distinguer entre le « bon » et le « mauvais » capital social et qu'on présume que tous les membres d'une collectivité donnée bénéficient de cette participation. En réalité, les collectivités sont loin d'être homogènes et de hauts niveaux de participation peuvent, dans les faits, perpétuer des clivages indésirables.

Comme l'indique l'inventaire des données retenues par Statistique Canada (Bryant et Norris, 2002), de nombreuses sources fournissent de l'information sur les diverses formes d'engagement social. Les adhésions et la participation à différents groupes sociaux sont un sujet d'intérêt en soi, mais la question de savoir si une telle participation constitue du capital social reste à débattre.

Approches axées sur l'analyse de réseaux

L'analyse de réseaux étudie les aspects structurels des réseaux sociaux. Lin (2001a, p. 12), par exemple, définit le capital social comme « l'accès aux ressources disponibles dans une structure sociale ou la mobilisation de celles-ci dans un but précis » [*traduction*]. Lorsque le capital social est associé aux ressources présentes dans les réseaux, la réflexion porte principalement sur deux domaines. Le premier englobe les ressources enchâssées dans un réseau donné, telles que l'argent ou l'influence, et qui sont accessibles à plusieurs membres du réseau. Le second est axé sur les emplacements des réseaux; l'intérêt porte sur la distance entre la personne et des ressources ou sur son accès à des ressources clés grâce à des « ponts ». Selon cette approche, la mesure de la solidité de ces liens est un facteur important.

D'autres caractéristiques des réseaux (par exemple la taille, la densité, l'homogénéité) sont parfois prises en compte dans l'analyse de réseaux, bien que

les mesures de ces autres dimensions ne soient pas universellement acceptées comme des composantes essentielles du capital social. Un modèle de formation du capital social, mis en œuvre dans le projet Community Employment Innovation du Cap-Breton, utilise ces dimensions pour vérifier si les relations personnelles constructives sont fonction de la grandeur, de la diversité et de l'hétérogénéité des réseaux (Johnson, 2003).

Selon les analystes de réseaux, la personne est le centre d'intérêt et le point de référence. Parmi les méthodes fréquemment utilisées dans les approches axées sur l'analyse de réseaux, il y a les études de la saturation, les techniques de sondage par noms et de sondage par titres de postes. L'approche axée sur l'étude de la saturation est réalisable dans une étude de cas succincte et bien délimitée, lorsque le plan du réseau est entièrement connu. En ce qui concerne les grands réseaux, la personne (ou ego) constitue le point de référence à partir duquel on recense diverses relations personnelles. Dans la technique de sondage par noms, on demande à des personnes de décrire leurs liens et leurs relations interpersonnelles et de fournir des renseignements sur les ressources disponibles dans leurs réseaux. La technique de sondage par titres de postes consiste à demander à des personnes si elles connaissent les gens qui occupent un ensemble de postes ou d'emplois prédéterminés (par exemple un élu, un médecin, un plombier), jugés importants pour l'accès à diverses ressources dans un contexte donné. Dans une méthode connexe, soit la technique de sondage par ressources, on dégage d'abord les diverses ressources dont une personne peut puiser pour ensuite trouver quel type de contact permet d'y puiser.

Les partisans de l'analyse de réseaux soutiennent que cette approche « serrée » pour mesurer le capital social est la seule façon de faire : « Sans l'arrimage du capital social aux réseaux sociaux et aux ressources qui y sont enchâssées, soutient-on, le concept risque de s'évanouir : ses définitions, s'élargissant sans cesse, deviennent déconcertantes et ses applications concrètes relèvent de l'utopie. [*traduction*] » (Lin, 2001a, p. 23). Les détracteurs affirment cependant que le champ d'intérêt de l'analyse de réseaux est trop limité et ignore des dimensions qualitatives et contextuelles importantes, qui sont essentielles à la compréhension et à l'explication de phénomènes sociaux.

Approches axées sur les institutions

Les approches axées sur les institutions se concentrent sur les milieux politique, juridique et institutionnel comme conditions déterminantes des relations sociales dans une communauté ou dans une société. Les efforts de recherche et de mesure sont surtout orientés vers l'étude de la qualité de l'infrastructure institutionnelle.

Cette école de pensée présente fréquemment des études de cas qualitatives qui examinent les antécédents historiques et culturels des États et des sociétés civiles,

et les interactions entre ceux-ci. Une autre méthode caractéristique de cette approche utilise de l'information quantitative pour étudier les rapports entre les structures et les actions gouvernementales, les clivages à l'intérieur de la société civile et le rendement économique. Les approches institutionnelles ont tendance à s'intéresser aux conditions préalables à la formation du capital social – notamment les contextes historique et culturel – et établissent des liens entre celles-ci, des indicateurs d'interaction sociale (par exemple le vote, la participation à des groupes sociaux, le sens d'appartenance) et des résultats économiques (par exemple le rendement économique, l'emploi), provenant habituellement de la macroéconomie.

Cette approche est particulièrement courante dans les contextes de développement. Toutefois, comme Woolcock et Narayan (2000 : 235) le soulignent, il y manque la composante microéconomique. « En recueillant des données statistiques à grande échelle qui démontrent l'importance du capital social, on perd les subtilités, la richesse et l'énorme variation des situations glanées dans les études de cas individuels des différents pays… » [*traduction*].

Approche axée sur la synergie

Finalement, Woolcock et Narayan (2000) décrivent une vision « synergique » du capital social, qui intègre les éléments des approches axées sur les réseaux et sur les institutions. Dans cette approche, la synergie entre le gouvernement et l'action des citoyens est fonction de la complémentarité des deux secteurs (relations de soutien mutuel entre les secteurs public et privé) et de l'enchâssement de l'un dans l'autre (la nature et l'étendue des liens entre les citoyens et les représentants du secteur public). La vision axée sur la synergie s'intéresse donc aux types de capacité communautaire et de fonctionnement d'un État, et à leurs combinaisons.

Vue sous cet angle, la principale tâche des chercheurs intéressés à mesurer le capital social est d'identifier la nature et l'étendue des rapports sociaux dans une communauté et des institutions officielles, puis d'observer les interactions.

Mesure du capital social dans d'autres pays

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni s'est employé activement à étudier les répercussions du capital social sur les politiques publiques et à élaborer un cadre d'analyse permettant de le mesurer. Comme Woolcock et Narayan, l'Office for National Statistics (ONS) suggère que le capital social est un concept multidimensionnel et qu'une seule mesure ne peut donner une image complète de la situation. L'ONS a adopté la définition de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme définition opérationnelle :

> « réseaux, ainsi que normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre ceux-ci. »

En adoptant cette définition, l'ONS indique que le capital social est une ressource collective plutôt qu'individuelle, le terme « ressource » étant défini comme un atout ou une réserve dont on peut puiser. La définition met l'accent sur les réseaux officiels et officieux et l'ONS reconnaît et distingue dans ces réseaux le capital social qui unit, le capital social qui lie et le capital social qui relie. La définition englobe des éléments de nature subjective comme les « normes, valeurs et convictions communes ». L'inclusion du terme « groupes » met encore l'accent sur la ressource collective du capital social, dont disposent les personnes ou les groupes.

Une adaptation de la typologie employée par l'ONS a été évoquée plus haut. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces trois dimensions visent l'engagement social, les réseaux sociaux et le soutien social; la réciprocité et la confiance; l'engagement civique et les opinions partagées par une communauté. L'ONS a aussi classé les données actuelles en fonction de cette typologie, effectué une analyse des diverses questions de l'étude et dégagé les divergences. Pour faire suite à ce travail, un questionnaire pilote d'une étude sur les perceptions de la communauté est actuellement à l'essai sur le terrain.

Australie

L'Australie s'est aussi employée à conceptualiser et à mesurer le capital social. En 2000, l'Australian Bureau of Statistics (ABS) a élaboré et proposé un cadre d'analyse pour mesurer le capital social et, depuis, de nombreuses consultations ont eu lieu à ce sujet. Initialement, l'ABS avait suggéré une définition, mais il a maintenant adopté celle de l'OCDE. Le travail de l'ABS incorpore aussi le capital social qui unit, le capital social qui lie et le capital social qui relie. Le cadre d'analyse situe d'abord le capital social en relation avec d'autres formes de capital (capital naturel, produit par l'économie et humain). Il traite ensuite du capital social en tant que réseaux (type, structure, composition, qualités et transactions), tout en reconnaissant les influences du milieu (culturel, politique, juridique et institutionnel) et en distinguant les effets positifs des effets négatifs du capital social.

Les indicateurs sont élaborés dans la perspective du soutien à un processus décisionnel fondé sur la preuve. Les indicateurs sont choisis et élaborés en tenant compte de l'unité d'analyse et des niveaux appropriés de regroupement. À ces égards, la personne s'est révélée l'unité d'analyse qui se prête le mieux à la collecte de données (par sondages auprès des ménages), avec un regroupement des réponses en fonction d'ensembles plus larges comme des régions

géographiques ou des groupes démographiques. À court terme, l'étude des collectivités locales à titre d'unité d'analyse n'est pas faisable, mais les efforts visant à recueillir de l'information à ce niveau se poursuivent. Une fois que le cadre d'analyse proposé aura été adopté, des indicateurs qui correspondent aux éléments de ce cadre seront élaborés. L'ABS concentrera ses efforts sur le développement d'indicateurs mesurant les données sur une grande échelle et permettant de comparer différentes sous-populations et régions géographiques au sein d'un pays et avec d'autres pays; ils serviront éventuellement de données de référence pour des études locales.

Un cadre d'analyse complet destiné à mesurer le capital social a aussi été élaboré par des chercheurs de l'Australian Institute of Family Studies et est mis en œuvre dans le cadre du projet Families, Social Capital and Citizenship (Stone, 2001). Pour les besoins de l'étude, « le capital social se définit en tant que réseaux de relations sociales caractérisées par des normes de confiance et de réciprocité » [*traduction*] (Stone, 2001, p. 4). Par conséquent, en mettant l'accent sur la structure des relations sociales (c.-à-d. les réseaux) et les éléments qualitatifs de ces relations (c.-à-d. les normes de confiance et de réciprocité), le capital social devient un concept opérationnel. Ces caractéristiques sont reconnues comme des composantes essentielles du capital social et se distinguent des déterminants du capital social (par exemple les caractéristiques personnelles, familiales et communautaires; les attitudes et les valeurs; les ressources) et de ses effets (les dimensions relatives au bien-être à des degrés variés et la qualité de la vie civique). Le cadre propose un traitement rigoureux des éléments de ces composantes essentielles et des options pour les mesurer (Stone et Hughes, 2002).

Nouvelle-Zélande

Le cadre suggéré pour mesurer le capital social en Nouvelle-Zélande adopte une approche quelque peu différente. Inspiré largement du travail de James Coleman et des notions holistiques maories, ce cadre comprend quatre composantes majeures :

- les comportements (ce que les gens font);
- les attitudes et les valeurs (ce que les gens ressentent);
- les groupes démographiques (ce que les gens sont);
- une composante organisationnelle globale (les structures sociales à l'intérieur desquelles les composantes mentionnées opèrent).

Ce cadre sert à organiser des mesures et des indicateurs variés suggérés, ainsi que des méthodes et des sources proposées pour les élaborer. Statistics New Zealand (Spellerberg, 2001) l'a publié pour stimuler la discussion, mais il ne l'a pas officiellement adopté ou mis en œuvre.

Irlande

Dans un rapport publié récemment en Irlande, le National Economic and Social Forum (2003) adopte la définition du capital social de l'OCDE, en soulignant sa flexibilité et son caractère global qui attire l'attention sur les relations sociales en tant que ressources de la collectivité. À son avis, la définition cadre avec une approche des politiques publiques qui conçoit la capital social comme un bien collectif et qui se penche sur les problèmes d'inégalité sociale et d'exclusion. Ainsi, le capital social est perçu comme un ensemble de ressources inhérentes aux collectivités, aux réseaux et aux relations sociales.

Le rapport contient un profil statistique dans lequel des indicateurs relatifs à plusieurs variables – notamment le sexe, l'âge, l'éducation, le statut d'emploi et la grandeur de la localité – sont présentés dans un tableau à double entrée. Ces indicateurs sont classés en fonction de thèmes qui correspondent approximativement à la typologie de l'ONS (R.-U.) : l'engagement dans des organismes communautaires / le bénévolat; l'efficacité communautaire; la participation politique / civique; les réseaux informels de soutien social; les normes de confiance et de réciprocité. Le rapport met l'accent sur l'élaboration d'un cadre général des politiques publiques et recommande qu'un module sur le capital social soit intégré au sondage national trimestriel auprès des ménages que mène le Central Statistics Office.

États-Unis

À l'instar d'autres pays, il existe aux États-Unis diverses études qui ont recueilli de l'information reliée au capital social, mais sans cadre d'analyse commun, notamment le National Crime Victimization Survey, l'Adult Education and Lifelong Learning Survey, l'American Community Survey (débutant en 2003), l'American Time Use Survey, le General Social Survey et l'American National Election Survey. Plus récemment, le gouvernement fédéral a collaboré avec Robert Putman à la conception d'un complément au Current Population Survey du Census Bureau, afin de mesurer les dimensions du capital social.

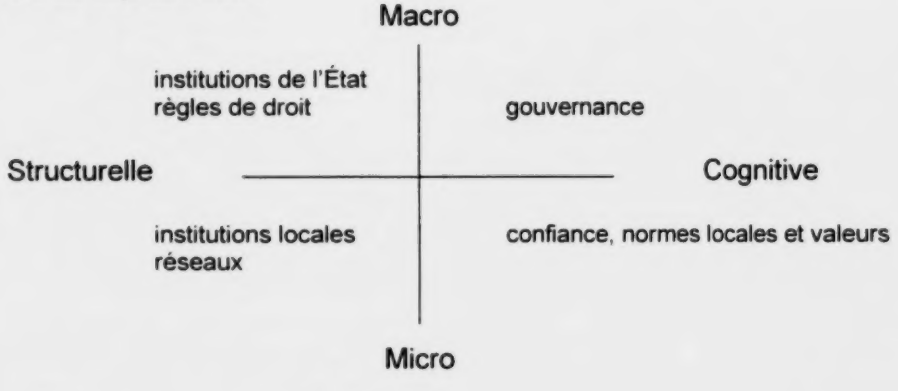
À l'extérieur du gouvernement, dans le cadre de son travail avec le Saguaro Seminar sur l'engagement civique en Amérique, Robert Putman a conçu le Social Community Benchmark Survey. Cette étude comporte un échantillon de 3 000 adultes, représentatif de la population des États-Unis, en plus d'échantillons locaux comptant un total de 26 700 adultes. L'étude principale a été effectuée en 2000 et des études de comité plus succinctes ont été menées en 2001 et en 2002. Les indicateurs proviennent de la définition du capital social de Putman (les réseaux sociaux, les normes de réciprocité qui y sont associées et la confiance qui émane de tels réseaux). Ce sondage représente l'étude la plus étendue jusqu'à présent sur l'engagement civique des Américains, plus

précisément sur les relations entre la famille, les amis, les voisins et les institutions civiques aux échelons local et national.

Banque mondiale

La Banque mondiale a lancé l'Initiative sur le capital social (ICS) en 1996 afin « d'évaluer les répercussions du capital social sur l'efficacité des projets de développement et de contribuer à l'élaboration d'indicateurs de suivi du capital social et de méthodes servant à mesurer ses effets » [*traduction*] (Grootaert et van Bastelaer, 2002). La SCI a financé une douzaine de projets destinés à mettre en pratique des stratégies de mesure variées. Un cadre d'analyse a émergé de ces projets; il met l'accent sur deux dimensions : la portée du capital social (micro, méso et macro) et ses formes (cognitive et structurelle). Une troisième dimension (Woolcock et Narayan, 2000) distingue les trois formes suivantes : le capital social qui unit, le capital social qui lie et le capital social qui relie.

Dimensions du capital social



Source : Grootaert et van Bastelaer, 2002.

Organisation de coopération et de développement économiques

L'OCDE s'est efforcée de concevoir des indicateurs du capital social comparables à l'échelon international. En collaboration avec l'ONS (R.-U.), elle a orchestré l'International Conference on the Measurement of Social Capital, à Londres, en septembre 2002. Les rapports nationaux et les discussions y ont donné lieu à un échange considérable d'information entre les membres de la communauté internationale de la recherche sur les politiques publiques qui s'intéressent à la mesure du capital social.

Un atelier de suivi s'est tenu à Budapest en mai 2003. L'objectif était de formuler des lignes directrices pour l'élaboration d'indicateurs du capital social qui seraient comparables à l'échelon international. Ces indicateurs devaient se concevoir en fonction des quatre dimensions suivantes : l'engagement social, les

réseaux et le soutien social, la confiance et la réciprocité, et l'engagement civique. Les suggestions reçues lors de cet atelier sont reprises dans une ébauche des lignes directrices sur la mesure de ces dimensions du capital social, comparable à l'échelon international. On prépare aussi une proposition pour inclure un module relatif au capital social dans l'International Social Survey Programme de 2006.

Mesure du capital social au Canada

Comme on l'a déjà signalé, l'expérience canadienne en mesure du capital social est bien expliquée par Bryant et Norris (2002), qui décrivent diverses données retenues en fonction des cinq dimensions utilisées par l'ONS (van Kemenade, 2003, fait aussi le point sur les sources de données disponibles). Parmi les sources les plus directement pertinentes, il y a le Cycle 17 de l'Enquête sociale générale (GSS) sur l'engagement social. En tenant compte de plusieurs dimensions, cette enquête pose diverses questions d'intérêt pour les chercheurs sur le capital social. Elle pourra produire des estimations fiables à l'échelon provincial et appuiera l'analyse de ces indicateurs du capital social par l'étude de groupes démographiques précis et d'autres facteurs importants. Ainsi, un profil statistique de diverses dimensions du capital social au Canada sera bientôt disponible. L'étude est actuellement en cours sur le terrain et des résultats du GSS sur l'engagement social seront présentés au printemps 2004.

Une étude longitudinale des immigrants au Canada a recueilli de l'information exhaustive au sujet des réseaux sociaux et du soutien offert aux nouveaux arrivants au Canada. Cette étude a terminé sa première vague de collecte de données en 2002 et des résultats sur les données de départ initiales sont attendus plus tard en 2003. Des cycles subséquents de l'étude comporteront un module élargi sur les relations sociales et répondront à quelques questions de recherche importantes et pertinentes en matière de politiques publiques. Ces questions traitent des moyens que prennent les nouveaux immigrants pour s'adapter au Canada. D'autres sources « officielles » s'avéreront utiles, à savoir d'autres cycles de l'Enquête sociale générale, l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation, l'Enquête nationale sur la santé de la population, l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, l'Enquête sur la diversité ethnique et l'Enquête sur l'alphabétisation des adultes et habiletés fondamentales.

Une autre source digne de mention a été constituée par les chercheurs de l'Université de la Colombie-Britannique. La Equality, Security and Community Survey, financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), analyse un échantillon pris au hasard à partir des résultats d'une enquête téléphonique auprès de 5 000 Canadiens adultes sur la société civique et sur la formation du capital social. En outre, cette enquête comprenait un

suréchantillon de personnes provenant des destinations principales des immigrants au Canada (Toronto, Vancouver et Montréal) ainsi qu'un suréchantillon de personnes vivant dans plusieurs collectivités des scieries de la Colombie-Britannique.

Constitution de données futures

En dépit du grand nombre d'enquêtes, les sources de données actuelles ne peuvent vraisemblablement satisfaire tous les besoins en matière de recherche sur les politiques publiques. Les concepts présentés dans ces sources ont été élaborés indépendamment et leur fondement théorique manque souvent de clarté. Quelles données recueillerions-nous dans un monde idéal? Elles dépendraient de l'application pratique et du cadre élaboré. Des indications suggèrent un besoin de données au niveau micro, données que les sources actuelles ne peuvent fournir. On entend par ce terme des renseignements détaillés sur la nature et l'étendue des réseaux personnels, leurs caractéristiques et les ressources accessibles grâce aux relations sociales dans ces réseaux. Par ailleurs, la possibilité de suivre l'évolution du capital social au fil du temps, à l'aide de mesures longitudinales, est essentielle à la compréhension des rapports entre les différents effets (par exemple sur l'économie, sur la société, sur la santé). Cette information, liée à des mesures précises des effets dans le temps, offrirait aux chercheurs en politiques publiques un ensemble extrêmement puissant d'instruments d'analyse.

La collecte de renseignements thématiques ciblés peut aussi s'avérer importante. Ce type de renseignements servirait à étudier des groupes particuliers (par exemple la jeunesse, les nouveaux immigrants, les Autochtones) ou des domaines précis des politiques publiques (par exemple le marché du travail, la santé, la justice). Des enquêtes variées, à la fois thématiques et longitudinales, existent déjà et peuvent incorporer un contenu additionnel sur le capital social. Ces autres sources comprennent l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'Enquête auprès des jeunes en transition, l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, et l'Enquête nationale sur la santé de la population. Enfin, une réflexion préliminaire suggère aussi qu'un module sur le capital social, adapté en fonction de besoins précis, pourrait être occasionnellement ajouté au cadre d'une grande enquête (par exemple l'Enquête sur la population active, l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes). Cette méthode permettrait de suivre l'évolution du capital social au fil du temps et d'obtenir des estimations à l'échelon sous-provincial.

Données sur une étude de faisabilité

Le projet interministériel / PRP sur le capital social comme instrument de politique publique procède à une étude de faisabilité qui évalue les options pour la collecte future de données. Grâce à un cadre d'analyse fondé sur la théorie, cette étude pourrait aboutir à la formulation d'un ensemble de questions adaptables et incorporées de façon régulière aux questionnaires d'enquête actuels. Ces questions pourraient peut-être aussi servir de point de départ à de nouvelles activités de collecte de données.

L'étude est bien amorcée pour ce qui est de faire le point sur les sources et les questions actuelles relatives au capital social. Une série d'ateliers et de consultations auprès d'experts et d'ateliers servira à réunir des renseignements sur les options concernant les futures collectes de données. Par exemple, un atelier de consultation interministériel principalement consacré aux questions de concept et de mesure s'est déroulé le 19 juin 2003. De plus, la conférence PRP-OCDE, « The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital? » (Montréal, novembre 2003) prévoit des ateliers sur les sources de données et les questions de recherche avec des experts du milieu universitaire et de la recherche en politiques publiques.

Parallèlement aux activités axées sur le contenu, le projet de faisabilité entreprendra une analyse détaillée des options méthodologiques (c.-à-d. le cadre, l'échantillon, la conception de l'enquête) pour les futures collectes de données. Voici quelques-unes des options à explorer :

- examiner les enquêtes et les cadres actuels afin d'évaluer la faisabilité d'échantillons adéquats de populations d'intérêt, en prévoyant :
  - d'inclure un module concernant le capital social dans des enquêtes longitudinales actuelles;
  - de soumettre les questions de ce module à un sous-ensemble de répondants provenant d'autres enquêtes;
- explorer la possibilité de combiner les données à celles de bases de données administratives ou d'autres enquêtes afin de mesurer les effets;
- entreprendre une ou plusieurs enquêtes destinées à couvrir les populations cibles ou les domaines des politiques publiques les plus intéressants;
- utiliser le recensement comme cadre d'une enquête initiale post-recensement, qui pourrait devenir un programme permanent;
- adopter des approches alternatives qui comportent éventuellement des projets à petite échelle (par exemple un petit échantillon des collectivités canadiennes).

Considérations sur la mesure et questions sur les consultations

Pour résumer, au Canada, nous avons la chance de disposer de nombreuses sources de données qui permettent déjà, ou qui permettront bientôt, d'effectuer des analyses pertinentes du capital social. Toutefois, les renseignements contenus dans ces sources ont été recueillis dans des contextes variés, en fonction d'objectifs différents et d'une variété de définitions du capital social. Idéalement, nous pourrions parvenir à un consensus sur une définition opérationnelle, sur un cadre conceptuel pour comprendre les composantes clés du capital social, ses déterminants et ses effets, ainsi que sur des indicateurs associés à des unités d'analyse appropriées à ce cadre. Voici un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour élaborer une stratégie cohérente de mesure en vue d'une collecte future de données.

Définition du capital social

Le Royaume-Uni et l'Australie ont adopté la définition de l'OCDE pour élaborer un cadre d'analyse et de mesure : « réseaux, ainsi que normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein de groupes ou entre ceux-ci ».

- Cette définition opérationnelle devrait-elle être retenue pour orienter la mesure du capital social dans le contexte canadien?

- Quelles composantes clés du capital social doivent être mises en pratique et mesurées?

Facteurs de sélection des instruments de mesure

- Quelle unité d'analyse / de mesure convient?

- Quels niveaux de regroupement sont nécessaires(par exemple les régions géographiques, les groupes démographiques)?

- Quels indicateurs sont nécessaires?

- Avons-nous besoin d'information longitudinale pour évaluer les relations causales?

- Avons-nous besoin d'indicateurs du capital social qui se prêtent à des comparaisons à l'échelon international?

Questions prioritaires en politiques publiques

Les priorités en politiques publiques influencent celles des collectes de données. En plus des renseignements généraux sur les degrés et les caractéristiques du

capital social (comme ceux recueillis par l'Enquête sociale générale), les données thématiques dont la collecte est encouragée par les politiques publiques sont aussi importantes.

- Quels sont ces thèmes et les questions qui en découlent?
- Si ces thèmes concernent des populations cibles ou des régions géographiques particulières, quelles en sont les implications pour la collecte de données?
- Quelles sont les mesures adéquates des effets du capital social à l'intérieur de ces domaines des politiques publiques?

Bibliographie

ABS (Australian Bureau of Statistics). « Measuring Social Capital: Current Collections and Future Directions », document de travail, novembre 2000.

_____. « Measuring Social Capital: Discussion Summary and Next Steps », document de travail, décembre 2002, 2002a.

_____. « Social Capital and Social Well Being », document de travail, 2002b.

Banque mondiale, Social Capital Initiative. « The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description », Social Capital Initiative Working Paper No. 1, n.d.

Bryant, Cindy-Ann et Doug Norris. « Measurement of Social Capital: The Canadian Experience », International Conference on Social Capital Measurement (OCDE-ONS), Londres, 25 au 27 septembre 2002.

Grootaert, Christiaan et Thierry van Bastelaer. « Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative », Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, Banque mondiale, 2002.

Harper, Rosalyn. « The Measurement of Social Capital in the United Kingdom », Office for National Statistics, septembre 2002.

Helliwell, John F. *Rapporteur's Summary*, Conference on the Measurement of Social Capital (OCDE-ONS), Londres, 25 au 27 septembre 2002.

Hudson, Lisa et Chris Chapman. « The Measurement of Social Capital in the United States », document de travail préparé pour l'International Conference on the Measurement of Social Capital, Londres, septembre 2002.

Irlande, National Economic and Social Forum. « The Policy Implications of Social Capital », rapport n° 28, mars 2003.

Johnson, Cathleen. « A Model of Social Capital Formation », Société de Recherche Sociale Appliquée, série de documents de travail 03-01, janvier 2003.

Lin, Nan. « Building a Network Theory of Social Capital », dans *Social Capital: Theory and Research*, Nan Lin, Karen Cool et Ronald S. Burt (dir.), Walter de Gruyter, Inc., 2001a.

_____. « Social Capital: A Theory of Social Structure and Action », New York, Cambridge University Press, 2001b.

OCDE. (Organisation de coopération et de développement économiques). *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social*, Paris, OCDE, 2001.

Royaume-Uni, ONS (Office of National Statistics). *Social Capital Question Bank*. http://www.statistics.gov.uk/about_ns/social_capital/default.asp, consulté le 23 juillet 2003, 2003a.

_____. http://www.statistics.gov.uk/about_ns/social_capital/matrix.asp, consulté le 23 juillet 2003, 2003b.

Royaume-Uni, Performance and Innovation Unit (désormais le Strategy Unit, Cabinet Office). « Social Capital: A Discussion Paper », avril 2002.

Schuller, Tom. « Social and Human Capital: The Search for Appropriate Technomethodology », dans *Policy Studies*, vol. 21, nº 1, 2000.

Schuller, Tom, Stephen Baron et John Field. « Social Capital: A Critical Review », dans *Social Capital: Critical Perspectives*, Stephen Baron, John Field et Tom Schuller (dir.), Oxford University Press, 2000.

Spellerberg, Anne. « Framework for the Measurement of Social Capital in New Zealand », Statistics New Zealand, 2001, http://www.stats.govt.nz/domino/external/web/prod_serv.nsf/3153e23ac69cb3d84c25680800821fa4/0de858ad74601d18cc256b3b00751314/$FILE/R14.pdf, consulté le 23 juillet 2003.

Stone, Wendy. « Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life », document de recherche nº 24, Australian Institute of Family Studies, février 2001.

Stone, Wendy et Jody Hughes. « Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity », rapport de recherche nº 27, Australian Institute of Family Studies, juin 2002.

van der Gaag, Martin et Tom Snijders. « An Approach to the Measurement of Individual Social Capital », Department of Statistics and Measurement Theory, Groningen University, Pays-Bas, mars 2002.

_____. « The Resource Generator: Social Capital Quantification with Concrete Items », Department of Statistics and Measurement Theory, Groningen University, Pays-Bas, mars 2003.

van Kemenade, Solange. « Le capital social comme déterminant de la santé : comment le définir? », *Série de documents de travail pour la recherche sur les politiques de santé*, Santé Canada, document de travail 02-07, mars 2003.

_____. « Le capital social comme déterminant de la santé : comment le mesurer? », *Série de documents de travail pour la recherche sur les politiques de santé*, Santé Canada, document de travail 02-08, mars 2003.

Woolcock, Michael et Deepa Narayan. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy », *The World Bank Research Observer*, vol. 15, nº 2 (août 2000).

Atelier sur le capital social
Juin 2003

Document d'information sur

Les incidences sur les politiques

Introduction

Depuis quelques années, la notion de capital social suscite un intérêt très vif. Ce concept semble être utile pour comprendre la santé d'une collectivité ou d'une société et peut potentiellement permettre de saisir d'importantes observations sur les variations des résultats sociaux et économiques parmi les personnes, les collectivités et les sociétés.

Le capital social, souvent défini comme les normes, les réseaux et les convictions communes qui facilitent l'action collective, s'est révélé être un concept difficile, dans la pratique, à intégrer aux politiques publiques en partie à cause de la difficulté à définir et à mesurer adéquatement le capital social, à faire la distinction entre les diverses formes de capital social et à estimer son incidence sur d'autres indicateurs de rendement.

Le présent document est l'un de trois documents d'information préparés par le Projet de recherche sur les politiques dans le cadre de son projet sur le capital social comme instrument de politique publique. Les deux autres traitent de questions de conceptualisation et de mesure et informeront les consultations interministérielles en matière de politiques et de recherche en vue de l'élaboration d'un document de travail sur le capital social. Le présent document d'information est consacré aux questions fondamentales suivantes :

- Y a-t-il assez d'éléments probants pour justifier l'utilisation du capital social dans les politiques?
- Y a-t-il place à une intervention du gouvernement dans la création et l'accumulation du capital social? Quels sont certains des secteurs de politiques clés?
- De quelle façon le gouvernement devrait-il investir dans le capital social? De quelle façon y investit-il déjà?

Ces questions étaient au cœur d'un atelier sur le capital social et ses incidences sur les politiques tenu le 19 juin 2003 et qui a réuni des gestionnaires responsables de l'élaboration des politiques et des programmes et des chercheurs de tous les secteurs du gouvernement fédéral. Le présent document entend servir de base de discussion en passant en revue les travaux actuels et les leçons tirées d'initiatives entreprises ici et ailleurs sur l'applicabilité du capital social dans le contexte des politiques.

Connaissances acquises sur le capital social

Au sujet des effets du capital social...

Depuis la parution en 1993 de l'ouvrage de Robert Putnam intitulé *Making Democracy Work*, la notion de capital social retient beaucoup l'attention des chercheurs sur les politiques publiques tant dans les sphères universitaires qu'au sein du gouvernement. Les recherches ont permis de comprendre pourquoi le capital social peut devenir un concept important en élaboration de politiques. Par exemple, nous savons désormais qu'il existe des corrélations positives entre certains indicateurs de capital social et diverses issues sociales, comme l'amélioration des soins pour les enfants, une hausse de la scolarité, un déclin de la criminalité et des gains sur le plan de la santé (p. ex. longévité, réduction du nombre de cas de dépression et de stress et meilleur fonctionnement du système immunitaire) (observations citées dans Putnam, 2000; Foley et Edwards, 1999).

On étudie souvent le capital social dans le contexte de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Des recherches ont révélé que diverses dimensions du capital social (p. ex. appartenance à des associations ou à des réseaux, respect des normes et actions collectives) peuvent avoir une incidence marquée sur le revenu et le bien-être des pauvres en améliorant les issues des activités et services qui les touchent. En outre, les réseaux sociaux jouent un rôle important dans le réemploi des personnes depuis longtemps au chômage. Selon une étude récente au Canada, les effets des réseaux sociaux seraient plus déterminants que le capital humain quand il s'agit d'aider les assistés sociaux de longue date à se relever de leur situation (Lévesque et White, 2001).

Nous savons également que certaines observations relient capital social et résultats économiques. La quantité, la qualité et la diversité des réseaux sociaux semblent avoir un lien positif avec une participation plus active à la main-d'œuvre et l'amélioration de la situation d'emploi, tels que salaires plus élevés et avancement professionnel (Granovetter, 1973; Korpi, 2001; Aguilera, 2002). Des analyses macroéconomiques faisant des comparaisons dans tout le pays révèlent que les niveaux de confiance interpersonnelle se rattachent au rendement économique, selon la mesure de la croissance économique et l'investissement par rapport au coefficient du produit intérieur brut (PIB) (Knack et Keefer, 1997; Fukuyama, 1995). Toutefois, certains auteurs signalent la nécessité de tenir compte d'autres dimensions du bien-être, comme la pauvreté, l'égalité, la sécurité et d'autres mesures de la santé, et non seulement d'un nombre restreint d'indicateurs de croissance, tels que le PIB par habitant, pour obtenir une estimation plus précise du rôle et de la contribution du capital social (Helliwell, 2001; Osberg et Sharpe, 2000).

Enfin, les effets du capital social (particulièrement l'importance d'équilibrer les formes de capital social qui unit et de celui qui lie) ont aussi été bien documentés dans les domaines de la planification urbaine, du logement, du développement local et du renouvellement des quartiers. Des études sur des projets de renouvellement urbain au Royaume-Uni révèlent que, pour réussir, le processus long et fragile de revitalisation des quartiers doit s'accompagner de la mise en confiance des membres des collectivités locales grâce au développement du capital social politique, transversal et associatif (Hibbit *et al.*, 2000; Evans, 2003).

Au sujet des déterminants du capital social...

La reconnaissance de l'importance des formes bénéfiques de capital social a mené au désir de mieux saisir les déterminants du capital social. Les niveaux de capital social varient grandement selon les pays, les régions et les personnes. Des analyses macroéconomiques de plusieurs indicateurs du capital social à l'échelle des pays indiquent une baisse du capital social aux États-Unis et en Australie, une hausse aux Pays-Bas, en Suède, en Allemagne et au Japon et des tendances mitigées dans d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (OCDE, 2001). Certes, les relations familiales, les écoles et les établissements d'enseignement forment des composantes fondamentales du capital social, mais il demeure que l'histoire, la culture, le sexe et les structures sociales et institutionnelles (y compris les formes d'organismes bénévoles) jouent également un rôle clé dans l'accès au capital social. Les inégalités économiques et la classe sociale qui creusent le fossé social entre les personnes, la mobilité résidentielle au niveau du quartier, l'intensité de l'emploi, de faibles systèmes de transport et structures urbaines ont tous été associés à des niveaux moindres de capital social, car ils perturbent les réseaux sociaux solidaires.

Putnam (2000) attribue le déclin du capital social aux États-Uni, en partie, aux changements démographiques (génération du baby-boom et génération X moins imprégnées du sens civique), à la télévision récréative, à la tension des longues heures de travail exigées, à la prolifération des banlieues, à la culture axée sur l'automobile et à l'absence d'espace communautaire. Toutefois, d'autres soulignent que les États-Uni pourraient tout simplement connaître une transformation du capital social et non un déclin. Les familles moins nombreuses, la flambée de l'informatique et d'autres tendances pourraient provoquer un changement favorisant le capital social qui lie au lieu des formes plus traditionnelles de capital social qui unit (Performance and Innovation Unit, R-U, 2002). Que nous connaissions un déclin ou une transformation du capital social, tous les écrits s'entendent en général pour dire que des efforts bien orientés pour aider les gens à rester en relation vont probablement revêtir une plus grande importance que jamais, surtout à la lumière des incidences

potentielles sur la participation communautaire, les relations entre la société civile et le gouvernement et l'évolution des institutions démocratiques.

Le recensement des écrits sur le sujet nous a également appris à ne pas supposer que toutes les formes de capital social sont bénéfiques. Des effets négatifs du capital social ont été relevés. Par exemple, il y a une distinction entre un capital social de « bien collectif » et de « bien exclusif». Dans ce dernier groupe, les personnes profitent de leur qualité de membre pour faire valoir leurs intérêts ou ceux du groupe (c'est le cas des « vieilles cliques ») et forment une barrière entravant l'inclusion et la mobilité des autres. Un capital social qui unit solidement peut aussi entraîner une diminution de la fréquence des contacts entre des collectivités (p. ex. concentration géographique de minorités ethniques) et possiblement avoir des conséquences négatives comme celle de réduire l'accès au marché du travail et à d'autres débouchés. Enfin, il existe aussi une forme de « capital criminel » caractérisé par des liens étroits au sein d'organisations criminelles ou terroristes, de bandes de voyous et d'autres, qui encourage et valorise l'activité criminelle au lieu de la coopération positive. Comme l'indiquent Kerns et Forrest (2000), il y a un capital social énorme dans les ghettos, mais les biens qu'il est possible d'en dériver permettent rarement aux participants de surmonter leur pauvreté.

Tout cela influe sur la planification de politiques, car l'on ne peut pas simplement viser la maximisation d'un type de capital social ou d'un autre sans distinguer les aspects positifs des négatifs. Un document récent du secrétariat du Cabinet au Royaume-Uni recense des exemples de politiques qui auraient peut-être eu des effets nuisibles non intentionnels sur le capital social. Ces politiques comprennent des programmes de développement communautaire, comme des projets d'habitation, qui n'ont pas tenu compte de l'importance des liens avec la collectivité élargie et qui, en isolant encore plus les participants, ont ainsi renforcé l'exclusion et la privation. D'autres études soulignent des exemples de politiques en matière de marché du travail et de sécurité sociale qui passent outre l'importance des réseaux et contacts informels dans la recherche d'un emploi et de sorties de l'aide sociale (Lévesque et White, 2001). Des travaux récents de l'OCDE insistent clairement sur la nécessité pour les politiques d'encourager une juste mesure de capital social qui unit et qui relie.

Application du capital social aux politiques

Nous comprenons passablement les déterminants et les répercussions possibles du capital social. Comment traduire ces connaissances en actions? Très peu de mesures ont été prises pour intégrer sciemment le capital social dans l'élaboration de politiques. Des discussions avec des ministères ont révélé la nécessité d'en savoir plus sur « ce qui marche » dans la création ou la facilitation

du capital social. Un cadre plus précis et conceptuellement plus rigoureux de définition et d'analyse du capital social peut rehausser l'utilité de ce concept pour les politiques fondées sur des éléments probants.

Difficultés associées à la définition et à la mesure

Malgré l'intérêt croissant à l'égard du capital social dans les politiques et en politique, peu d'exemples montrent concrètement une application des conclusions issues des recherches sur le capital social. Le manque de consensus sur les concepts, la terminologie et les mesures complique la tâche des décideurs quand il s'agit de juger où les interventions sont nécessaires pour agir sur le capital social et d'évaluer l'efficacité des différentes politiques à promouvoir le capital social.

Les difficultés associées à la mesure découlent en partie des problèmes de définition et du manque d'instruments spécifiques pour mesurer ce concept. Souvent, les études portent, sans précision et à tort et à travers, sur une gamme de dimensions approximatives (tendance de vote, confiance envers le gouvernement, heures de bénévolat) en se servant d'ensembles de données transversales existantes. Les mesures de capital social n'ont pas toutes les mêmes rapports avec les résultats et des mesures différentes donnent parfois des résultats contradictoires. Par exemple, s'il existe des liens positifs significatifs entre la confiance et la croissance économique, l'appartenance à des groupes formels n'a pas de rapport avec l'amélioration du rendement économique. Différentes constatations faites en mesurant les effets du capital social dans différents contextes sont signes que des variables explicatives importantes manqueraient dans l'analyse.

En outre, certains faits portent à croire qu'il faudrait peut-être accorder les mesures de capital social selon les contextes spécifiques sur le plan national ou régional. Par exemple, dans des pays européens, notamment l'Allemagne, la correspondance entre les mesures de confiance et le niveau d'instruction n'est pas aussi flagrante qu'aux États-Unis. ECOTEC (2001) souligne plusieurs aspects du capital social dans le contexte européen qui seraient différents du modèle américain, dont des différences dans l'historique des questions civiles et collectives, des modèles de discours et d'activités politiques constitués différemment, des lignes de failles linguistiques, de plus grandes attentes quant à l'intervention de l'État, des exemples d'hostilité intercommunautaire relative au capital social local (p. ex. l'Irlande du Nord).

La difficulté à établir le sens de causalité dans la mesure du capital social brouille quelque peu le concept. Par exemple, selon l'OCDE, l'inégalité économique peut être une cause, mais aussi une conséquence, de l'inégalité d'accès au capital social. La scolarité et l'éducation seraient des variables explicatives du genre et

du niveau de capital social qu'une personne peut constituer la vie durant. Par ailleurs, le niveau d'instruction est en grande partie influencé par le capital social (relations familiales, réseaux communautaires et liens avec le système d'éducation). La confiance serait en même temps un résultat et un déterminant de stabilité démocratique. Toutefois, comme plusieurs l'affirment, la présence de corrélations constitue un fait important qui est susceptible d'enrichir l'information et les discussions entourant l'élaboration de politiques (Jenson et Beauvais, 2002). Le fait de prouver des corrélations suffit pour justifier de l'intérêt et des initiatives politiques en la matière (Helliwell, 2001).

Justification de la poursuite de stratégies visant l'investissement dans le capital social

Pourquoi le gouvernement devrait-il intervenir dans le développement du capital social? L'argument principal est que la manière dont nous nous rallions aux autres, et dans quelles conditions, a des incidences profondes sur notre bien-être et sur le développement des sociétés (Woolcock, 2001; Helliwell, 2001).

D'après Robert Putnam (2001), une société caractérisée par une réciprocité générale est plus efficace qu'une société où règne la méfiance. Le fait de faciliter la mise en place de réseaux sociaux peut mener à des gains de confiance et à une meilleure capacité à mobiliser des efforts pour réagir à des changements sociaux et gérer les risques, les possibilités et les chocs, comme les catastrophes naturelles, les fermetures d'usines et la violence familiale. Sous une perspective de capital social, la capacité de différentes communautés à gérer efficacement les risques et les débouchés et à s'épanouir et à croître s'explique non seulement par des facteurs culturels, physiques et humains, mais aussi par des facteurs structurels et relationnels. Des dispositions politiques, institutionnelles et juridiques forment le contexte dans lequel le capital social fonctionne (OCDE, 2001). La qualité et les structures des institutions peuvent changer la capacité des personnes et des groupes à forger des liens avec les institutions dominantes et les structures de pouvoir et de contrôle au-delà de leurs collectivités.

Les collectivités éprouvant des difficultés à accéder à des réseaux plus larges tendent peut-être à compter plus sur les relations internes pour régler leurs problèmes. Si cette tendance peut fournir les réseaux de soutien essentiels à ceux qui ont des problèmes, elle peut cependant aussi créer des situations où des intérêts personnels bloquent l'accès à des ressources publiques. Permettre le développement de certaines formes de capital social, comme celui qui lie et celui qui relie, peut éventuellement faciliter l'accès à l'information et aux ressources, ainsi que leur diffusion, essentielles au développement et à la croissance.

Des arguments d'équité et d'efficacité ont été invoqués pour expliquer l'intervention gouvernementale dans le développement du capital social

(Performance and Innovation Unit, R-U, 2002). Des interventions visant la promotion du capital social (directement ou indirectement) pourraient contribuer à atténuer les effets négatifs externes (par exemple l'exclusion de certains groupes) associés à l'accumulation de certaines formes de capital social et à faciliter les investissements dans des formes de capital social plus productif. Le capital social peut aussi contribuer à l'amélioration du flux d'information et à la réduction des coûts de transaction. Les gouvernements peuvent aussi privilégier une juste distribution du capital social de manière à ce que tous puissent accéder à un capital social de qualité (p. ex. réseaux sociaux pouvant accéder à de vastes canaux d'information et assurer la liaison avec des structures de pouvoir). L'accès restreint à certaines formes de capital social par certains groupes peut agir négativement sur la mobilité sociale et renforcer les iniquités sociales. Le capital social constitué par des collectivités ou des groupes sera très probablement fondé sur le partage de besoins ou d'intérêts communs et pourrait répéter les « séparations ou failles » traditionnelles qui existent dans les sociétés (sexe, race, religion, situation socioéconomique) et possiblement renforcer les barrières entre les groupes. Selon l'OCDE, les gouvernements auraient intérêt à tenir compte de l'importance du capital social qui lie et relie (liens horizontaux et verticaux) dans les politiques encourageant l'inclusion de divers groupes dans, par exemple, les programmes d'éducation, l'emploi et la planification résidentielle plus mixte.

Le développement du capital social pour atteindre des objectifs relatifs aux politiques présente sans doute des avantages, mais la décision « d'investir » dans le capital social (ou d'intervenir dans le développement du capital social) dépend aussi de la perception quant à l'utilité et à la pertinence de l'intervention gouvernementale à ce propos. Certains pourraient percevoir l'institutionnalisation ou la réglementation de divers genres d'arrangements sociaux et de relations entre les gens (par exemple le financement de certains types d'activités associatives) comme une ingérence de l'État dans une sphère relevant depuis toujours de la société civile. D'autres pourraient voir la focalisation sur le capital social comme une légitimation opportune de se soustraire aux dépenses sociales et un moyen de décharger l'État et faire passer la responsabilité aux personnes individuelles ou au secteur bénévole[1]. Par définition, la focalisation sur le capital social sous-tend que des gens se servent de leurs propres ressources sociales pour s'occuper de leurs propres besoins et aspirations. Certains pourraient dire que c'est une façon de placer le fardeau des problèmes sociaux sur le dos de ceux qui subissent ces problèmes. Les partisans du concept prétendent que faciliter l'acquisition d'un capital social pourrait constituer une étape importante visant à instaurer la confiance chez les groupes

[1] Pour une discussion plus détaillée sur le rôle de l'État et de la société civile dans le développement du capital social, voir van Kemenade (2003).

exclus ayant la possibilité d'amorcer le changement et de l'influencer eux-mêmes[2]. Tout cela dépend de la manière d'aborder le capital social. Ceux qui ont étudié les effets d'initiatives cherchant à constituer un capital social sur le plan local ont insisté fortement sur l'importance de respecter le contexte historique et socioéconomique et les mesures institutionnelles en place dans l'élaboration des interventions.

Le capital social n'est pas une panacée et en avoir plus n'est pas nécessairement meilleur (Woolcock, 2001). Certains aspects du capital social n'aident pas forcément l'avancement des résultats sociaux. Néanmoins, des recherches ont bien établi le rapport entre certains aspects du capital social dont les résultats intéressent les décideurs, comme la santé, une plus grande sécurité, l'intégration sociale et la participation économique. Dans une certaine mesure, le capital social peut se révéler être le maillon manquant quand il s'agit d'expliquer pourquoi l'intervention visant l'amélioration des résultats sociaux et économiques de personnes et de collectivités a connu du succès dans certains cas et pourquoi, dans d'autres cas, la même intervention s'est soldée par un échec, malgré des circonstances semblables.

Rajouter une optique fondée sur le capital social pourrait permettre de mieux saisir l'importance des relations sociales et du tissu social pour le mieux-être social et l'adaptation sociale des personnes et des collectivités. En plus d'ajouter une perspective de plus longue durée dans l'élaboration de politiques, le capital social pourrait devenir un instrument utile et complémentaire à d'autres instruments et concepts de politiques (comme renflouer le capital humain et financier) qui, par eux-mêmes, ne peuvent entièrement répondre aux complexités du monde moderne (Schuller, 2001).

De quelle façon le gouvernement devrait-il investir dans le capital social?
En pratique, dans quelle mesure le gouvernement et les intervenants peuvent-ils agir sur le capital social? L'incertitude à propos de l'utilité de la recherche sur le

---

[2] Dans un rapport de 2001(ECOTEC, 2001) sur le capital social, le European Network of Foundations cite cinq raisons pour lesquelles le capital social pourrait contribuer aux buts élargis des politiques, notamment :

- en créant un milieu plus propice à la mise en œuvre de programmes sociaux;
- en fournissant aux décideurs des moyens d'interagir avec les collectivités locales et les associer au processus de régénération;
- en encourageant toutes sortes d'auto-assistance;
- en offrant des moyens additionnels de fournir des biens et services (p. ex. apporter du soutien à des entreprises locales pour fournir des services sociaux ou de logement);
- en aidant à lutter contre les problèmes sociaux, tels que la criminalité, l'isolement et l'aliénation et en augmentant les contacts et la compréhension entre les gens.

capital social dans le contexte des politiques peut aussi s'expliquer par le fait que les gouvernements ne peuvent pas facilement intervenir dans la création et la mise en valeur des formes positives de capital social. L'établissement de réseaux efficaces de capital social prend souvent du temps et, étant donné le rôle complexe des déterminants historiques et culturels dans la formation de différentes formes de capital social, il peut s'avérer difficile d'influencer son accumulation et son utilisation. Aussi, il peut être facile d'ébranler ou de détruire les sources existantes de capital social si l'on n'y porte pas attention dans l'élaboration de politiques concernant la manière dont les gens entrent en relation, où ils vivent et où ils travaillent.

Approches possibles de l'intégration du capital social dans les politiques : les ouvrages proposent de nombreuses démarches visant l'intégration du capital social dans le cadre des politiques. Les gouvernements locaux et régionaux sont certes bien placés pour influer sur l'accès au capital social et son développement, toutefois plusieurs intéressés au sein du gouvernement et des secteurs privé et bénévole peuvent jouer un rôle important (OCDE, 2001). Selon Woolcock (2002), il importe de se rappeler que différentes sortes d'intervention (politiques, programmes ou pratiques) à des échelons différents (macro, méso ou micro) peuvent être utiles ou nuisibles au capital social et peuvent toutes être influencées par le capital social (Woolcock, 2002).

Les approches possibles peuvent se diviser en plusieurs modèles, selon le degré d'importance du capital social dans les objectifs des politiques et des programmes. Toutes ne sont pas forcément pertinentes au contexte des politiques du gouvernement fédéral du Canada. Cependant, elles reflètent plusieurs possibilités, qui peuvent varier entre : considérer la création du capital social comme objectif des politiques publiques en soi; choisir le capital social comme instrument, parmi d'autres, pour atteindre des objectifs de politiques publiques plus larges; appliquer une analyse du capital social dans le développement et la mise en œuvre de programmes et politiques.

- ***Considérer la création du capital social comme objectif des politiques publiques.*** Dans cette démarche, le capital social devient le but principal de l'intervention et une fin en soi. Stimuler, protéger ou travailler avec le capital social serait l'objet d'un énoncé de politique ou la raison d'être d'un programme. Par exemple, ce serait le cas s'il y avait une forte volonté de rehausser les niveaux de confiance interpersonnelle et de participation communautaire ou bien d'assurer la protection des sources existantes de capital social dans les collectivités. Dans ce contexte, l'objet ou le principe directeur primordial des politiques est de développer ou de rehausser le capital social d'une population.

Selon le rapport synthèse de l'initiative sur le capital social de la Banque mondiale (Grootaert et al, 2002), il est plus difficile d'investir dans le capital social que dans le capital humain pour lequel il existe plusieurs approches éprouvées, dont la construction d'écoles, la formation d'enseignants, l'élaboration de programmes d'études appropriés. Des recommandations semblables pour investir dans le capital social n'ont pas encore été dégagées.

- ***Choisir le capital social comme instrument, parmi d'autres, pour atteindre des objectifs de politiques publiques plus larges.*** Selon cette approche, le capital social devient une dimension parmi d'autres pour atteindre les objectifs généraux des politiques ou des programmes. L'intégration du capital social dans les objectifs des politiques peut constituer un levier d'action parmi d'autres, plutôt que le point de mire de l'intervention. Dans ce contexte, des mesures ou des activités explicites pour faciliter le développement de formes positives de capital social seraient intégrées à la conception du programme pour faciliter l'atteinte des résultats escomptés. Cela peut se traduire, par exemple, par des mesures encourageant la création de réseaux et de structures de soutien entourant des enjeux relatifs à la santé dans le cadre de stratégies de promotion de la santé. D'autres démarches pourraient inclure des activités de liaison nécessitant le rassemblement de jeunes venant de milieux différents comme partie intégrante de l'élaboration d'un programme de bénévolat ou d'emploi de la jeunesse.

  Cette approche favorise l'inclusion systématique du capital social dans les politiques et programmes nécessitant une définition minutieuse des indicateurs de capital social. Le suivi de ces indicateurs est important pour déceler et isoler les effets du capital social, en particulier dans l'évaluation globale du programme. Des mesures adéquates augmentent la valeur acquise par les expériences et permettent la répétition (ou non) des effets du capital social dans d'autres programmes ou situations.

- ***Le capital social comme « grille d'analyse » pour mieux comprendre les diverses localités, situations et collectivités où l'action a lieu et où sont concentrés les efforts déployés par les politiques.*** Cette approche servirait à incorporer de l'information sur les relations et structures sociales dans l'élaboration des programmes. L'objet serait de sensibiliser les responsables des politiques et les décideurs aux incidences potentielles de nouvelles interventions sur les sources de capital social positif ou négatif déjà en place dans les collectivités. Cela comprendrait des mesures pour assurer que des associations ou réseaux communautaires s'engagent activement dans l'élaboration et la prestation des interventions qui les concernent. D'autres démarches comprendraient des mesures pour assurer que les dispositions

institutionnelles et les structures de soutien social sont prises en compte avant de proposer de nouvelles initiatives.

Dans le cadre d'une série de recommandations visant l'intégration du concept de capital social dans l'élaboration des politiques, Woolcock et Narayan (2000) soulignent l'importance de voir les interventions de développement à travers une optique de capital social. L'évaluation des nouveaux programmes proposés et la mise en œuvre des plans devrait tenir compte des effets que l'intervention pourrait avoir sur le capital social des collectivités démunies. Étant donné l'importance des réseaux sociaux à titre de ressources principales pour gérer les risques et la vulnérabilité des collectivités démunies, les interventions de développement (qu'il s'agisse de construire des barrages, des systèmes d'irrigation, des écoles et des cliniques médicales locales) devraient trouver la façon de s'ajouter à ces ressources sociales et non de les remplacer.

Grootaert et al. (2002) affirment qu'il existe des instruments analytiques assez précis pour consigner la présence et les formes de capital social dans une collectivité. L'inclusion de tels renseignements dans l'élaboration d'un projet peut mener à la création d'activités qui, tout au moins, ne portent pas atteinte aux normes et aux réseaux sociaux en place. En examinant les options d'un programme, les responsables de l'élaboration devraient pouvoir utiliser les renseignements sur l'existence et les formes de capital social dans une collectivité pour choisir la conception qui maximisera le rôle d'influence du capital social sur les résultats du projet. Ces critères d'évaluation pour sélectionner les options d'un programme peuvent être inclus au début de la phase de conception pour faciliter la mise en œuvre du projet et en réduire les coûts.

Parallèlement, les gouvernements peuvent continuer de faire avancer la connaissance sur les effets du capital social sur les résultats que tentent d'influencer les politiques publiques, en poursuivant la recherche dans ce domaine, soit par des enquêtes ou par des expérimentations sociales. Par la recherche, il est possible d'agir indirectement sur le capital social en produisant de l'information sur la manière dont le capital social se développe et se manifeste chez les personnes, les groupes, les communautés ou les régions et sur la façon dont le capital social interagit avec d'autres formes de capital et de ressources. Les données sur le capital social peuvent, par exemple, servir à mieux comprendre les populations visées et les collectivités, les localités et les régions touchées par l'intervention gouvernementale.

Selon Morrow (2001), l'information sur le capital social permet de compléter des modèles de santé (ou de participation à la main-d'œuvre ou autre) en ajoutant

une dimension sociale à l'analyse. Ces renseignements peuvent servir à étayer l'élaboration de politiques en dégageant des facteurs qui expliquent pourquoi, par exemple, certaines personnes ou communautés sont mieux capables de s'adapter ou de s'en sortir que d'autres avec un ensemble donné de ressources.

Interventions actuelles en matière de politiques qui agissent déjà sur le capital social : plusieurs politiques et programmes agissent déjà sur le capital social. Dans l'application de ces politiques, des efforts peuvent être déployés pour déceler les possibilités de rehausser le capital social et pour éviter les mesures qui pourraient nuire. Par exemple, les avantages, sur le plan du capital social, des programmes destinés à créer des capacités de bénévolat pourraient être rehaussés par l'utilisation de critères de financement qui encouragent l'emploi opportun de bénévoles. De même, on pourrait mettre l'accent sur des mesures qui favorisent l'engagement de divers intervenants, tels que les employeurs ou les établissements d'enseignement, pour faciliter l'activité communautaire.

En intervenant pour influencer la formation du capital social, la solution ne se trouve pas dans l'optimisation du capital social à tout prix. Certains genres de capital social s'adaptent mieux à certaines situations ou à certains contextes que d'autres. Une étude récente de l'incidence de l'ethnicité sur l'appartenance des réseaux communautaires illustre bien ce phénomène. Campbell et McLean (2001) ont conclu que des politiques ne peuvent simplement pas demander une participation accrue des groupes socialement exclus sans mesures particulières pour écarter les obstacles à la participation. Ils ont déduit que, sans de tels efforts, les tentatives les mieux intentionnées de promouvoir le capital social en vue de réduire les inégalités ethniques peuvent se solder par un échec.

Selon la démarche conceptuelle choisie pour définir et mesurer le capital social, les programmes ayant une influence sur le capital social comprennent probablement des interventions qui agissent sur une ou plusieurs des dimensions suivantes :

- le développement ou la mobilisation de réseaux sociaux, de structures de soutien social et d'associations locales;
- le resserrement des liens entre les collectivités en place et les institutions et organisations sociales;
- la promotion de l'engagement communautaire (bénévolat, participation communautaire);
- le développement ou l'accès à des canaux d'information et liaisons avec les autorités et les institutions en matière de politique et d'économie.

Les ouvrages sur le capital social font part d'une gamme d'interventions qui peuvent contribuer à la formation du capital social même si elles ne s'articulent autour de cette notion. Au Canada, nombre de programmes et projets contribuent déjà potentiellement, directement ou indirectement, au développement d'une ou plusieurs composantes du capital social (quoique ces programmes ne mentionnent pas les aspects relatifs au capital social dans les objectifs ou les résultats). Quelques exemples suivent.

Échelon individuel

- Programmes de soutien aux parents par la formation de réseaux sociaux
  p. ex. le Programme d'action communautaire pour les enfants de Santé Canada, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones; le projet Family Mosaic en Nouvelle-Écosse (réseaux/soutien sociaux aux mères seules vivant sous le seuil de la pauvreté).

- Projets de bénévolat pour les jeunes
  p. ex. le Youth Volunteer Corps du Canada; Jeunefluence (réseau de jeunesse pour combler l'écart entre les jeunes et les décideurs, constituer des ressources et des réseaux auprès des jeunes et faire valoir leurs opinions), lancé par Citoyenneté et Immigration Canada et financé par plusieurs partenaires fédéraux.

- Programmes d'encadrement des jeunes
  p. ex. le Programme d'accueil, encadrement des nouveaux immigrants (Citoyenneté et Immigration Canada).

- Réseaux d'information sur le marché du travail
  p. ex. les programmes d'information sur le marché du travail pour professionnels formés à l'étranger de Skills for Change, financés par DRHC et la province de l'Ontario.

Échelon communautaire

- Projet de logement social
  p. ex. les projets de la Homeless Foundation de Calgary, financés par DRHC.

- Auto-assistance communautaire, cercles de crédit pour la création de petites entreprises
  p. ex. les programmes canadiens de microfinancement de la Calmeadow Foundation à Vancouver, dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse et à Toronto, qui offrent des programmes de crédit d'entraide visant les nouveaux venus, les minorités, les femmes, les gens qui essaient de ne plus compter sur

l'aide sociale et ceux qui sont le plus défavorisés sur le plan de l'accès au crédit.

- Promotion du développement de l'économie sociale
  p. ex. le Fonds de soutien à l'économie sociale du Québec

- Réseaux d'information communautaire et de technologies des communications
  p. ex. CapacityNet (espace de travail interactif en ligne, soutient un réseau provincial de promoteurs du travail indépendant), SEDI (Social Enterprise Development Innovations); Rescol & VolNet (Industrie Canada).

Échelon national

- Programmes d'éducation civique
  p. ex. matériel didactique en instruction civique préparé et financé par Patrimoine canadien et Élections Canada; Échanges Canada (Patrimoine canadien).

- Forums de citoyens, parlement jeunesse
  p. ex. Dialogue de citoyens sur l'avenir du Canada : Contrat social du 21e siècle, RCRPP, financé par plusieurs ministères fédéraux.

- Initiatives nationales de bénévolat ou d'engagement communautaire
  p. ex. Notre Projet du millénaire, Fondations communautaires du Canada; Programme des partenariats communautaires et Initiative de bénévolat du Canada, pour encourager les Canadiens à participer à des organismes bénévoles, améliorer la capacité des organismes à bénéficier de la participation des bénévoles et accroître l'expérience des bénévoles (Patrimoine canadien).

Le capital social en pratique : exemples de projets en cours et acquis

Plusieurs pays et organismes internationaux, nationaux et locaux tentent d'incorporer le capital social dans l'élaboration des politiques et programmes, par divers genres de projets de recherche et d'initiatives. Ces projets varient des interventions pratiques au niveau local, qui incorporent explicitement la notion de capital social comme instrument pour atteindre les résultats escomptés du projet, aux initiatives à plus grande échelle, qui font intervenir le concept du capital social dans le contexte d'une inclusion sociale plus large dans les objectifs de politiques. Un tour d'horizon de ces différentes initiatives et des principales leçons qui en ont été tirées, par secteur des politiques, est présenté à l'annexe A.

Intégration du capital social dans le programme d'élaboration des politiques au Canada

À l'échelon fédéral, quel secteur particulier des politiques pourrait bénéficier d'une optique fondée sur le capital social ou de l'utilisation du capital social comme instrument pour atteindre les résultats souhaités? Est-il nécessaire d'élaborer une démarche plus uniforme et plus intégrée concernant l'utilisation du capital social dans le gouvernement fédéral? Quelles sont certaines des possibilités d'action et quels sont les enjeux et incidences possibles sur le plan des juridictions?

Ce sont-là des questions importantes qui aideront à orienter les recommandations de principes à propos de l'utilisation et de l'intégration du capital social dans le programme d'élaboration des politiques au Canada. Ces recommandations seront présentées dans un document de travail ultérieur sur le capital social.

Des consultations avec des responsables de l'élaboration de politiques, des chercheurs et des experts peuvent aider à cerner :

- les connaissances actuelles du capital social dans tout le gouvernement et les dimensions du capital social d'intérêt particulier pour les ministères (p. ex. l'envergure et la densité des réseaux, le nombre d'adhérents dans les organismes, la participation communautaire et autre, sur le plan individuel, communautaire ou national) pour élaborer un cadre analytique gouvernemental;
- les secteurs clés des politiques qui bénéficieraient le plus d'une perspective de capital social et les enjeux politiques qui pourraient être élucidés par une recherche plus poussée sur le capital social;
- les efforts déployés actuellement pour constituer ou étudier le capital social au sein des ministères fédéraux;
- l'intérêt politique perçu, ainsi que la faisabilité et les défis se rapportant à l'application du capital social dans le contexte des politiques au Canada et à l'échelon fédéral en particulier;
- les programmes, passés ou actuels, du gouvernement fédéral (ou autres échelons de gouvernement) qui influent déjà sur l'accumulation de diverses formes de capital social, même s'ils ne sont pas énoncés en ces termes;
- les démarches ou modèles favorisés pour traiter du capital social dans les politiques publiques (p. ex. par une reconnaissance officielle ou non officielle des incidences du capital social sur l'élaboration des politiques et programmes, des évaluations d'impacts, etc.).

Pour faire suite à ces consultations, les étapes suivantes pourraient inclure des recommandations :

- élaborer un programme de recherche, à l'échelle du gouvernement, sur le capital social;
- proposer des nouvelles initiatives pour essayer ces nouvelles idées, les orienter et en évaluer la viabilité (p. ex. par des expériences sociales pour évaluer les effets du capital social en pratique);
- examiner diverses options visant l'incorporation du capital social dans des secteurs pertinents des politiques et des programmes.

Annexe A

Le capital social en pratique : exemples d'initiatives en cours et acquis

Atténuation de la pauvreté et développement international

Dans les organisations internationales, la plupart des efforts déployés pour appliquer la notion de capital social ont porté sur des stratégies d'atténuation de la pauvreté dans le contexte du développement international.

En 1996, la ***Banque mondiale*** a lancé une initiative du capital social (SCI), vaste opération empirique, avec le soutien financier du gouvernement du Danemark. L'objectif était d'évaluer l'incidence du capital social sur l'efficacité des projets de développement et de contribuer à l'élaboration d'indicateurs et de méthodologies visant le suivi du capital social. Les résultats des 12 études de cas entreprises dans le cadre de SCI ont été diffusés et synthétisés en 2002 dans de nombreux documents de travail et publications. Les conclusions des études prouvent que le capital social est « un ingrédient et un déterminant puissant de progrès de nombreux types de projets de développement et un outil important de réduction de la pauvreté » [*traduction*] (Grootaert et van Vastelaer, 2002).

À l'aide de trois ensembles d'approximations pour mesurer le capital social (adhésion à des associations et à des réseaux locaux, indicateurs de confiance et conformité aux normes et action collective), ces études révèlent que le capital social peut avoir une incidence importante sur le revenu et le mieux-être des pauvres en améliorant les résultats des activités qui les touchent et en agissant sur le mouvement de l'information utile aux pauvres. De nombreux aspects des normes et des pratiques sociales perpétuent la pauvreté en créant des obstacles à la mobilité ascendante et en réduisant les capacités des gens à accumuler des biens. Toutefois, le capital social local établi dans des associations de crédit, par exemple, crée des possibilités de revenu pour les gens qui ont de la difficulté à accéder au soutien financier par les canaux ordinaires. Les ménages démunis qui font partie de réseaux et d'associations améliorent leur capacité à faire face aux fluctuations de revenu et à l'insécurité générale.

Selon les chercheurs de la Banque mondiale, le capital social importe souvent plus que les caractéristiques techniques ou économiques du projet. Les efforts déployés pour stimuler le capital social ont porté fruit dans suffisamment de situations pour justifier la poursuite de stratégies visant l'investissement dans le capital social.

En 1998, l'***Organisation internationale du Travail*** (OIT) a établi un programme appelé Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté (STEP).

Un des documents de base, qui guide des projets internationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, utilise le concept de capital social. Le programme STEP favorise l'établissement de micro-organisations d'assurance-santé. Les initiatives reposent sur la reconnaissance du fait que l'habilitation d'organisations et de communautés locales ainsi que la création de liens et de réseaux entre les personnes sont aussi importantes que l'aide financière même pour assurer la sécurité sociale des participants.

La ***Banque interaméricaine de développement*** a aussi lancé récemment une initiative de capital social, d'éthique et de développement. L'objet de cette initiative est d'agir comme catalyseur afin de susciter l'intérêt envers l'éthique, le développement et le capital social auprès des gouvernements, des entreprises, des syndicats, des universités, des communautés religieuses, des organismes non gouvernementaux et de toutes sortes d'organisations œuvrant pour le bien-être collectif des sociétés. Il est à espérer que la mobilisation des efforts conjoints dans ces domaines cruciaux relèvera la qualité du débat sur le développement, enrichira les cadres de travail des politiques, augmentera la probabilité d'un consensus élargi sur les mesures à prendre et contribuera à l'adoption de codes de conduite fondés sur des critères d'éthique souhaitables.

Inclusion économique et sociale

En 1998, la ***Commission européenne*** a lancé le projet pilote Capital Social Local, conformément à l'article 6 du Fonds social européen. Le projet était géré par la Commission sous la direction de la directrice générale, Emploi et affaires sociales, et comprenait 30 projets dans 12 États membres. L'objectif global était de promouvoir l'emploi et la cohésion sociale par des initiatives ascendantes. En particulier, le projet visait à valider une méthode de prestation décentralisée et à explorer la pertinence du capital social local. Près de 3 350 micro-projets ont été appuyés grâce à 30 subventions communautaires. Les groupes ciblés comprenaient des personnes marginalisées par de multiples désavantages, notamment les femmes, les jeunes, les immigrants et les personnes handicapées. Apparemment, l'initiative a réussi à augmenter la capacité des organismes communautaires (à aider les personnes à accroître leur employabilité, à enrichir leurs compétences, etc.), grâce à l'enrichissement du capital social local. En ***Espagne***, le Plan d'action 2001-2003 pour l'insertion sociale (faisant partie du programme de politique sociale européenne) comprend explicitement le développement du capital social comme principal outil en vue d'atteindre l'insertion sociale des populations exclues (mais ne donne aucune définition précise du capital social).

En ***Irlande***, le National Economic and Social Forum du gouvernement a formé une équipe de projet en 2002 pour préciser le concept et utiliser le capital social dans des discussions relatives aux politiques, situer le débat sur le capital social

dans un contexte de politique irlandaise, déterminer les secteurs prioritaires présentant un potentiel politique et formuler des recommandations dans le but d'élaborer des politiques. Le rapport, issu d'un vaste processus de consultation, cite plusieurs secteurs de mise en application précise des politiques : mesures statistiques, intégration, participation des citoyens et développement de la communauté, équilibre travail-vie, éducation permanente, planification spatiale et coordination globale de l'instigation et de la planification de politiques relatives au capital social. Le rapport conclut que le capital social, avec un accent sur les réseaux sociaux, la participation et les valeurs communautaires, peut apporter un cadre utile pour élaborer de nouvelles réponses politiques et qu'il devrait être lié à la poursuite d'un plan reposant sur l'égalité. Le potentiel politique du capital social devrait se rapporter au contexte local précis et le refléter. Il ne faudrait pas le considérer principalement comme une démarche « descendante », émanant du gouvernement, mais il ne faudrait pas non plus préconiser exclusivement des approches descendantes, avec responsabilité découlant d'expériences pratiques locales seulement.

Les principales recommandations en matière d'élaboration de politiques prévoient :

- consolider la base empirique;
- mieux comprendre la façon dont les diverses interventions peuvent faire avancer les buts des politiques publiques;
- promouvoir des initiatives qui aident les collectivités, les groupes et les personnes à développer leurs capacités et à trouver des solutions aux problèmes locaux;
- trouver des façons de mieux tenir compte du respect mutuel, de l'insertion sociale et de l'adaptation de dispositions pour combler les besoins locaux;
- encourager l'intégration du capital social comme ressource à l'appui de l'insertion et de l'égalité sociale.

Le Forum a également commandé un sondage du capital social et mis au point un profil statistique en Irlande. Selon les données recueillies, le capital social est réparti inégalement parmi les groupes démographiques et socioéconomiques (les jeunes et les gens vivant dans des endroits défavorisés, tant en région rurale qu'urbaine, détiennent en général les plus faibles niveaux de capital social).

Logement et revitalisation des quartiers

Au ***Royaume-Uni***, la politique en matière de réaménagement urbain est de plus en plus focalisée à l'échelle des quartiers. L'une des principales priorités du gouvernement est de s'attaquer aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les secteurs défavorisés. Les préoccupations générales portent sur la concentration géographique de la pauvreté et le fait que les secteurs défavorisés

soient privés des avantages d'une économie prospère. En janvier 2001, le gouvernement a lancé le Neighbourhood Renewal Unit, dirigé par le bureau du vice-premier ministre. Cette unité englobe l'ancienne Poverty and Social Exclusion Unit; elle est chargée du plan d'action stratégique national qui a fixé des objectifs ambitieux pour « rétablir l'équilibre entre les collectivités les plus pauvres de l'Angleterre et le reste du pays d'ici les 10 à 20 prochaines années... grâce à un partenariat puissant entre tous les secteurs » [*traduction*] (Social Exclusion Unit, 2001).

La responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie est partagée entre plusieurs ministères et accorde la prédominance au rôle des entreprises sociales et au développement du capital social local, dans la lutte contre l'exclusion sociale, la criminalité et le comportement antisocial dans les secteurs défavorisés (sous la direction du ministère du commerce et de l'industrie et du Home Office). Les réponses politiques déterminées pour l'établissement du capital social comprennent le renouveau communautaire, le bénévolat et l'auto-assistance communautaire, grâce à des initiatives comme « Time Banks ». Time Banks facilite l'échange de divers genres de services, comme le jardinage, le compagnonnage, l'aide pour les achats et les leçons en informatique. Ces services sont exempts d'impôts et exonérés du calcul des prestations d'aide sociale (R.-U., 2001).

En raison de la National Strategy for Neighbourhood Renewal, l'ONS a participé à la définition et à la mesure du capital social en recueillant des données et en dressant des rapports sur les tendances relatives au capital social. L'ONS met également au point un module sur le capital social à utiliser et à intégrer dans divers instruments de sondage actuels.

En outre, le Cabinet Office Strategy Unit du gouvernement (anciennement la Performance and Innovation Unit) entend promouvoir la formation de capital social. Un document d'orientation important a été publié en 2002, suivi de séminaires internes de haut niveau sur les incidences politiques du capital social.

Par ailleurs, le rôle du capital social a été examiné dans les initiatives politiques de logement et de renouveau des quartiers à l'échelle locale à ***Minneapolis*** et à ***New York***. Des leçons importantes ont été tirées de ces projets. Dans un cas, les effets positifs de la constitution de capital social dans un nouveau projet d'habitation axé sur la collectivité (comme la confiance accrue, une sécurité plus élevée, etc.) ont rapidement été érodés par la présence d'autres soutiens de financement qui ont fini par saper les efforts déployés pour établir des liaisons transversales visant la coopération du voisinage. Dans le second cas, les tentatives de déplacement de familles du quartier Yonkers du centre-ville, où la criminalité et la pauvreté sont élevées, vers des quartiers de classe moyenne

beaucoup plus sûrs n'ont pas créé une plus grande interaction avec les blancs dans le nouveau quartier, au-delà du complexe d'habitations. En fait, cela a renforcé l'« isolement ethnique » car les familles ont maintenu leurs liens sociaux avec leur quartier d'origine et ont continué à aller à leurs anciennes églises à l'autre bout de la ville, malgré la distance. Les constatations de ces expériences urbaines ont mis en évidence l'importance de tenir compte des sources existantes de capital social et des distances sociales reliées à la race, à la pauvreté et à la religion dans le choix de politiques en matière de logement (Briggs, 1997).

Plus près de nous, en Ontario, le ***Social Planning Network of Ontario*** a élaboré et mis en œuvre une recherche appelée Social Capital Formation Project. Le projet comprend trois études de cas dans différentes régions de l'Ontario visant à développer le capital social qui lie pour les résidents à faible revenu. Une des études comportait un programme de petits déjeuners pour les enfants pauvres qui s'est transformé en un programme alimentaire universel, comprenant l'établissement de relations, le réseautage et des partenariats de collaboration entre des groupes qui ne communiquent pas normalement entre eux. En outre, ce projet porte sur une étude de jardins communautaires dans des complexes d'habitation à loyer modéré qui a examiné les liens inter-communautaires afin d'obtenir un avantage collectif grâce à un réseau de jardinage communautaire. L'auteur conclut que le capital social peut exister dans des collectivités, mais ne peut être activé ou mobilisé à des fins communautaires particulières ni dans un but collectif plus vaste. La mobilisation du capital social pour obtenir des changements et des incidences au niveau inter-communauté ou politique nécessite des organismes intermédiaires et un plus grand engagement de ressources. Les initiatives qui mobilisent et activent le capital social dans les collectivités favorisent un fort sentiment d'appartenance sociale parmi les divers groupes formant les collectivités (Clutterbuck, 2002).

Immigration et diversité ethnique

Nombre études de cas, souvent au niveau du voisinage, ont examiné l'effet du capital social dans le contexte de l'intégration des immigrants et de la diversité ethno-culturelle. Le ***Network of European Foundations*** a commandé de nombreuses études de cas explorant le capital social, les relations inter-groupe et l'ethnisme. Ces études ont eu lieu dans des zones urbaines, multiculturelles et défavorisées, à Bruxelles et dans l'Est de Londres. Les chercheurs ont constaté que ces communautés urbaines sont caractérisées par une forte fragmentation de la population. Néanmoins, malgré le manque général de relations sociales, il existe souvent des enclaves solides de capital social au sein de groupes ethniques particuliers. Dans ces cas, le capital social procure un soutien, mais peut être restrictif pour les membres du groupe (contrôle social intense) et entrave la création de liens avec d'autres groupes et la communauté d'accueil. Le projet a testé de nombreuses interventions pour la formation de capital social qui lie

entre divers intervenants dans la collectivité, ce qui leur a permis de chercher des solutions collectives aux problèmes locaux. Selon l'étude, rassembler des personnes et des groupes sans aucune habitude préalable de collaboration contribue au développement de nouvelles habitudes pour que les gens travaillent ensemble, ce qui les amène alors à trouver des solutions à leurs problèmes de façon plus rapide et plus efficace.

Le sujet du capital social et des inégalités sociales parmi les résidents de quartiers multi-ethniques défavorisés a aussi fait l'objet d'études de cas dans le contexte de la recherche sur la protection de la santé au Royaume-Uni, comme on le mentionne dans la section suivante.

Santé

Le programme Social Action for Health Research de la *Health Development Agency* (HDA) au Royaume-Uni examine comment le capital social pourrait servir de cadre pour la conception et l'évaluation des interventions et des politiques de promotion de la santé au niveau communautaire. Le programme a donné lieu à un vaste fonds de recherche qui examine comment le capital social fonctionne au sein de certains groupes et les méthodes d'évaluation.

Selon une des études, deux aspects du capital social (la confiance et l'engagement communautaire/le pouvoir perçu des citoyens) semblent plus saillants dans la communauté « à forte santé » et deux autres aspects (l'identité locale et les installations communautaires locales) semblent plus marqués dans la communauté « à faible santé ». On y accorde à certains aspects du capital social (réseaux divers et dispersés géographiquement), plus qu'à d'autres, la faculté d'améliorer la santé. Une leçon tirée de cette étude est qu'il ne suffit pas de fournir simplement des installations communautaires pour constituer un capital social : il faut aussi se pencher sur les modes de création et de fonctionnement de ces installations. Une participation et une représentation plus nombreuse de simples citoyens dans la conceptualisation et la mise en œuvre de ces installations constituent un élément important de leur réussite (Campbell *et al.*, 1999).

D'autres études de cas commandées par la HDA ont examiné les avantages et les limites du capital social dans les issues de santé des membres de groupes ethniques, d'adultes, d'enfants et de jeunes des quartiers défavorisés dans diverses régions du Royaume-Uni. Certaines considérations principales pour les politiques régionales ont trait à l'évolution « spatiale » du capital social. Les gens accumulent du capital social dans un éventail de réseaux et d'organismes non locaux autant que locaux. Les gens ne définissent pas forcément « communauté » comme étant un lieu géographique étroitement uni et facilement identifiable. C'est particulièrement le cas des enfants et des jeunes pour lesquels l'école et la

famille sont des « communautés » et des endroits importants d'interaction sociale. Selon Morrow (2001), les outils d'analyse des environnements sociaux doivent être dynamiques et pouvoir tenir compte de la façon dont les familles, les enfants, les réseaux sociaux, les institutions, les normes, etc. évoluent au fil du temps (au cours d'une vie) et dans l'espace (départ et arrivée de voisins, etc.).

La ministre de la santé publique du Royaume-Uni a accordé son solide appui au concept du capital social à la suite de la recherche menée par la HDA. Les conclusions de ces études orienteront la mise en oeuvre d'une gamme de politiques et programmes gouvernementaux, actuels et nouveaux, créés pour faire face aux déterminants des inégalités sur le plan national et local. Il s'agit notamment de New Deal for Communities, Neighbourhood Renewal, Healthy Living Centres, Local Strategic Partnerships and the Healthy Communities Collaborative Partnerships.

Santé Canada a également examiné la relation entre le capital social et la santé dans une série de documents de recherche publiés en 2002-2003. Ces documents recensent les ouvrages et analyses sur la conceptualisation, la mesure et les incidences politiques du capital social dans le contexte des politiques sur la santé. Les travaux sur les questions relatives à la mesure ont aussi inclus la participation à l'élaboration de mesures du capital social et des questions de sondage du cycle 17 de l'ESG sur le capital social (participation sociale). Le site Web du ministère contient une page sur le capital social et résume les recherches et les activités concernant le capital social, l'insertion sociale et les questions de santé.

Économie sociale / développement économique local

Au Canada, la ***Société de recherche sociale appliquée*** mène au Cap-Breton un projet de recherche intitulé Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC), financé par Développement des ressources humaines Canada et le ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse. Le projet prévoit la création du capital social dans le cadre d'un programme de revitalisation communautaire et d'emploi. On y encourage les prestataires de l'assurance-emploi ou de l'aide au revenu à encaisser un salaire de la collectivité au lieu de leurs prestations habituelles en contrepartie de leur participation à des projets commandités par des groupes et des personnes de leur collectivité. Les collectivités jouent alors un rôle dans l'acquisition d'expériences de travail significatives par les gens sans emploi, ce qui leur apportera probablement des avantages.

La formation de capital social est encouragée sur deux plans. D'abord, les membres de la collectivité doivent constituer un conseil communautaire bénévole afin de mobiliser le soutien de la communauté et de planifier et

fixer les priorités pour le genre de projets qu'entreprendront les participants. Le PIEC devrait rassembler les gens qui normalement ne se seraient pas rencontrés pour qu'ils travaillent ensemble à la réalisation de divers projets. Ensuite, le PIEC influe sur le développement du capital social de chaque participant (à la recherche d'un emploi). Les participants sont recrutés et affectés à travailler dans des collectivités choisies pendant un maximum de trois ans. Pendant cette période, ils travaillent en équipe et acquièrent des compétences grâce à différentes affectations de travail. La création de capital social par l'intermédiaire de réseaux fait partie des résultats escomptés dans le cadre du PIEC, qui fera l'objet d'évaluations périodiques.

D'autres travaux sur le capital social financé par la Commission européenne, en particulier dans le cadre du programme ***European Research Agenda - Framework V Research Program***, examinent l'apport du capital social au développement et à la durabilité des entreprises sociales et de l'économie sociale dans les collectivités locales pauvres et défavorisées. Des projets pilote ont été menés dans huit régions européennes dans le cadre de CONSCISE (The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe) afin d'examiner comment les entreprises sociales utilisent et constituent le capital social. Les principales conclusions tirées du rapport d'évaluation, publié au printemps 2003, sont notamment : accroître la sensibilisation aux dimensions du capital social en les « répertoriant » dans le cadre des interventions relatives au développement communautaire; faciliter l'interaction entre divers groupes; soutenir les entreprises sociales les plus susceptibles de former du capital social; maintenir l'équilibre entre le capital social qui unit et celui qui lie. Il est important d'encourager le bon équilibre entre diverses formes de capital social pour prévenir, d'une part, l'exclusivité dans le développement local (en raison d'un capital social qui unit à l'extrême) et, d'autre part, le risque de diluer la cohésion sociale locale et la perte éventuelle d'engagement. Les caractéristiques contextuelles, comme les structures politiques locales, l'isolement, l'homogénéité sociale, la population peu nombreuse et les niveaux de capital humain, se sont révélées importantes à l'examen de la relation entre le capital social et l'économie sociale locale.

Fait intéressant, les autorités publiques de *Hong-Kong* se sont également intéressées au concept de capital social dans le contexte du développement local et communautaire et ont créé un fonds d'investissement communautaire afin de soutenir des partenariats locaux par la formation de capital social. L'objectif du fonds est d'encourager la préoccupation mutuelle et l'entraide afin d'accroître le développement du réseau de soutien et de promouvoir l'engagement communautaire. Parmi les résultats escomptés de ce fonds, on prévoit l'amélioration du soutien aux personnes à risque grâce à un réseau communautaire renforcé et à une collaboration intersectorielle accrue.

Renouveau du civisme

Depuis les événements du 11 septembre 2001, le ***gouvernement fédéral américain*** redouble d'efforts pour renforcer la cohésion communautaire et mesurer directement le capital social. La majorité des dernières initiatives politiques relatives au capital social se rapportent à la stimulation de l'engagement communautaire, du bénévolat et de la confiance publique grâce à des programmes comme le Freedom Corps et le Homeland Security Grant Program et à des propositions visant à populariser l'éducation civique (Hudson *et al.*, 2002).

La publication en 2000 de l'ouvrage de Robert Putnam intitulé *Bowling Alone*, la série de séminaires Saguaro à l'Université d'Harvard sur l'engagement civique en Amérique et ensuite l'enquête repère sur la collectivité du capital social (Social Capital Community Benchmark Survey) ont davantage aiguisé l'intérêt du gouvernement à mesurer le concept de capital social. La série de séminaires Saguaro propose cinq sphères institutionnelles dans lesquelles la formation de capital social peut avoir lieu : le lieu de travail, les arts, la politique et le gouvernement, la religion, et les écoles, les organismes de jeunesse et les familles. Selon les représentants du ministère américain de l'éducation, le capital social semble être devenu une priorité de recherche nationale. À présent, les efforts sont axés sur l'élaboration d'un module bref de questions qui peuvent être ajoutées aux sondages actuels.

Bibliographie

Aguilera, M.B. « The Impact of Social Capital on Labour Force Participation: Evidence from the 2000 Social Capital Benchmark Survey », *Social Science Quarterly*, vol. 83, nº 3 (2002).

Bourdieu, Pierre. « The Forms of Capital », 1986, dans *Social Capital: Critical Perspectives*, S. Field *et al.*, Oxford University Press, 2000.

Briggs, Xavier de Souza. « Social Capital and the Cities: Advice to Change Agents », *National Civic Review*, vol. 86. nº 2 (1997).

Campbell, Catherine, Rachael Wood et Moira Kelly. «Social Capital and Health», Health Education Authority, Tevelyan House, London, 1999.

Campbell, Catherine. « Social Capital and Health: Contextualising Health Promotion Within Local Community Networks », dans *Social Capital – Critical Perspectives*, S. Baron, J. Field et T. Schuller (éd.), Oxford University Press, 2000.

Campbell, Catherine et Karl McLean. « Social Capital, Social Exclusion and Ethnic Health Inequalities », Health Development Agency, 2001.

Clutterbuck, Peter. « Social Capital Strategies for Socially Cohesive and Inclusive Communities », Social Planning Network of Ontario, 2002.

Coleman, James. « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, nº 94 (1988), supplément S95-S120.

CE (Commission européenne). « Mesures innovatrices au titre de l'article 6 du Règlement relatif au Fonds social européen (CEE) nº 2084/93 pour la période 1994-1999 », Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, 2001.

Côté, Sylvain et John Helliwell. « Le capital social : un concept utile? », tiré d'un exposé présenté au congrès 2002 de l'Association des économistes québécois : « La croissance économique : à quel prix et pour qui? » Gatineau (Québec), 2002.

ECOTEC Research and Consulting Ltd. *Foundations and Social Capital : A Final Report to the Network of European Foundations for Innovation and Co-operation (NEF)*, Birmingham (Royaume-Uni), 2001.

Evans, Mel.. « Final Report The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe (CONSCISE) », Middlesex University, Institute of Health and Social Science Research, EC Framework V Research Programme, 2003.

Foley, Michael et Bob Edwards. « Is it Time to Disinvest in Social Capital? », *Journal of Public Policy*, vol. 19, nº 2 (1999).

Forrest, Ray et Ade Kearns. « Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood », *Urban Studies*, vol. 38, nº 12 (2001).

Fukuyama, F. *Trust : the social virtues and the creation of prosperity*, Hamish Hamilton, London, 1995.

Granovetter, M. « The Strengths of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, nº 78 (1973), p. 1360-80.

Grootaert, Christiaan et Thierry van Bastelaer. « Understanding and Measuring Social Capital A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative », Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, Banque mondiale et IRIS Centre, 2002.

Haezewindt, Paul. « Investing in Each Other and the Community: the Role of Social Capital », *Social Trends*, nº 33 (2003).

Helliwell, John F. « Social Capital, the Economy and Well-Being », *The Review of Economic Performance and Social Progress*, 2001.

Hibbit, Karen, Peris Jones et Richard Meegan. « Tackling Social Exclusion: the Role of Social Capital in Urban Regeneration on Merseyside - From Mistrust to Trust? », *European Planning Studies*, vol. 9, nº 2 (2001).

Hudson, Lisa et Chris Chapman. « The Measurement of Social Capital in the United States », document préparé pour l'International Conference on the Measurement of Social Capital, Londres (Angleterre), 2002.

Jenson, Jane et Caroline Beauvais. « Social Cohesion: Updating the State of the Research », CPRN Discussion Paper No.F/22, 2002.

Johnson, Cathleen. « A Model of Social Capital Formation », SRDC Working Paper Series 03-01, Social Research and Demonstration Corporation, 2003.

Kearns, Ade et Ray Forrest. « Social Cohesion and Mulilevel Urban Governance », *Urban Studies*, vol. 37, nº 5/6 (2000).

Knack, Stephen et Philip Keefer. « Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation », *Quartely Journal of Economics*, vol. 112, nº 4 (1997).

Korpi, T. « Good Friends in Bad Times? Social Networks and Job Search among the Unemployed in Sweden », *Acta Sociologica*, vol. 33, nº 2 (2001).

Lévesque, Maurice et Deena White. « Capital social, capital humain et sortie de l'aide sociale pour des prestataires de longue durée », *Canadian Journal of Sociology - Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 26, nº 2 (2001).

Morrow, Virginia. « Networks and Neighbourhoods: Children's and Young People's Perspectives », Health Development Agency, 2001.

National Economic and Social Forum. « The Policy Implications of Social Capital », rapport nº 28 du Forum, Government Publications Office, Dublin, 2003.

OCDE (Organisation de développement et de coopération économiques). « Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social », Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, 2001, http://www1.oecd.org/publications/e-book/9601012E.PDF, consulté le 23 juillet 2003.

OCDE/DRHC (Organisation de développement et de coopération économiques et Développement des ressources humaines Canada). *La contribution du capital humain et social à une croissance économique durable et au bien-être : rapport du symposium international*, John Helliwell (dir.), 2001.

Osberg, Lars et A. Sharpe. « Comparaisons des tendances du PIB et du bien-être économique : l'incidence du capital social », *La contribution du capital humain et social à une croissance économique durable et au bien-être : rapport du symposium international*, John Helliwell (dir.), OCDE/DRHC (Organisation de développement et de coopération économiques et Développement des ressources humaines Canada), 2001.

Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

_____. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000.

_____. « Mesure et conséquences du capital social », dans *La contribution du capital humain et social à une croissance économique durable et au bien-être : rapport du symposium international*, John Helliwell (dir.), Développement des ressources humaines Canada et OCDE, OCDE et DRHC, 2001.

Reimer, Bill. « Understanding and Measuring Social Capital and Social Cohesion », 2002, au site Web de la New Rural Economy, http://nre.concordia.ca/nre_reports.htm, consulté le 23 juillet 2003.

Royaume-Uni (Cabinet Office, Performance and Innovation Unit). « Social Capital A Discussion Paper », contacts : Stephen Aldridge et David Halpern avec Sarah Fitzpatrick, 2002.

Royaume-Uni (Home Office). « How Government Can Help Build Social Capital », discours prononcé au Performance and Innovation Unit Seminar sur le capital social par le ministre de l'intérieur David Blunkett, 2002, http://www.homeoffice.gov.uk/civil_renewal/piuspeech.htm, consulté le 30 juillet 2003.

Royaume-Uni (Office of National Statistics). *Social Capital: A review of the literature*, Social Analysis and Reporting Division, 2001.

Royaume-Uni (Social Exclusion Unit) « A New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy Action Plan» , 2001, http://www.neighbourhood.gov.uk, consulté le 5 août 2003.

Saguaro Seminar Civic Engagement in America. John F. Kennedy School of Government Harvard University, http://www.ksg.harvard.edu/saguaro/, consulté le 23 juillet 2003.

Schneider, Jo Anne. « Kenosha Social Capital Study », 2001, http://www.nonprofitresearch.org./newsletter1531/newsletter_show.htm?doc_id=17368, consulté le le 23 juillet 2003.

Schuller, Tom. « Complémentarité du capital humain et du capital social », *ISUMA : revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, nº 1 (2001).

Stone, Wendy. « Measuring Social Capital: Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life », Australian Institute of Family Studies, Research Paper No. 24, 2001.

Van Kemenade, Solange, Sylvain Paradis et Eric Jenkins. « Le capital social peut-il être l'objet de politiques publiques? », ébauche, Division de la recherche sur les politiques, Direction des politiques stratégiques, Santé Canada, 2003.

Woolcock, M.« La contribution du capital humain et social à une croissance économique durable et au bien-être », dans *La contribution du capital humain et social à une croissance économique durable et au bien-être : rapport du symposium international*, John Helliwell (dir.), 2001.

_____. « Social Capital and Policy Development: An Overview », présentation au Performance and Innovation Unit Strategic Thinkers Seminar, 2002.

Woolcock, M. et Narayan Deepa. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy », *The World Bank Research Observer*, vol. 15, nº 2 (2000).